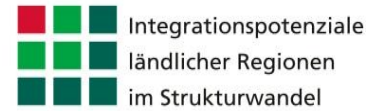




Schader Stiftung



Abschlussbericht

Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel

Darmstadt, Oktober 2014

Schader-Stiftung (Hrsg.)

Verfasser

Dr. Jutta Aumüller/ Dr. Frank Gesemann

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

mit einem Beitrag von

Bülent Arslan/ Derya Can

imap GmbH – Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung

Das Beratungs- und Coachingverfahren zur interkulturellen Öffnung kommunaler Verwaltungen im ländlichen Raum

Dieses Projekt wird aus Mitteln des Europäischen Integrationsfonds kofinanziert.

Gefördert durch:



EUROPÄISCHE UNION



Bundesministerium
des Innern



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Fachliche Beglei-
tung:



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Impressum

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

Verfasser

Dr. Jutta Aumüller/Dr. Frank Gesemann (Gesamtprojektleitung)
DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
c/o Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin
Badensche Straße 52, 10825 Berlin

mit einem Beitrag von

Bülent Arslan (Projektleitung imap)/Derya Can
imap GmbH Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung
Sternstr. 58, 40479 Düsseldorf

Redaktionelle Bearbeitung

Gudrun Kirchhoff, Claudia Bolte, Monika Berghäuser

Satz

Aleksandra Ilic

Darmstadt, Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1 Konzeption des Forschungs-Praxis-Projekts	5
1.2 Vorgehensweise und Methoden der Forschungsbegleitung	10
1.3 Interkulturelle Kompetenz und interkulturelle Öffnung: Bedeutung und Ansatz für kleine Kommunen im ländlichen Raum	12
2. Rahmenbedingungen für Zuwanderung und Integration in ländlichen Regionen	19
2.1 Ländliche Regionen im demografischen und strukturellen Wandel	19
2.2 Zuwanderung und Integration in ländlichen Regionen	23
2.3 Forschungsarbeiten zu Migration und Integration in ländlichen Regionen	26
2.4 Kommunale Integrationspolitik in Klein- und Mittelstädten	28
2.5 Integrationspolitische Konzepte und Strukturen in den Bundesländern	29
3. Die Projektkommunen – Determinanten und Ansätze kommunaler Integrations- und Zuwanderungspolitik	34
3.1 Räumliche und strukturelle Rahmenbedingungen	34
3.2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung	36
3.3 Migration und Integration in den Projektkommunen	39
3.4 Kommunale Integrationspolitik und Akteure der Integrationsarbeit	42
3.5 Strategien zur aktiven Gestaltung des demografischen und strukturellen Wandels	48
4. Integrationspotenziale in den Projektkommunen	55
4.1 Anerkennungs- und Willkommenskultur	55
4.2 Integration durch Bildung	66
4.3 Integration in den Arbeitsmarkt	82
4.4 Wohnen und sozialräumliche Integration	94
4.5 Bürgerschaftliches Engagement	101
4.6 Politische Partizipation	114
4.7 Religiöse Organisationen und Integration	122
4.8 Integrationspotenziale von Flüchtlingen	132
5. Das Beratungs- und Coachingverfahren zur interkulturellen Öffnung kommunaler Verwaltungen im ländlichen Raum	143
5.1 Ausgangspunkt und Ziele des Coaching-Prozesses	143
5.2 Theoretischer und konzeptioneller Ansatz des Coachingverfahrens	144
5.3 Ablauf des Coachingverfahrens in den Kommunen	147
5.4 Die wichtigsten Prozessergebnisse in den Projektkommunen im Überblick	151
5.5 Bewertung der Ergebnisse und der Umsetzung des Prozesses	156

6. Handlungsempfehlungen	166
6.1 Den Paradigmenwandel in der kommunalen Integrationspolitik realisieren und ausgestalten	167
6.2 Zentrale Herausforderungen von Kommunen in ländlichen Regionen	170
6.3 Erfolgsfaktoren einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik	178
6.4 Zentrale Handlungsfelder einer kommunalen Integrations- und Diversitäts-politik	183
7. Ländliche Regionen im Strukturwandel – Erfahrungen aus der Forschungs-begleitung	193
8. Profile der beteiligten Projektkommunen	197
Ansprechpartnerinnen und -partner in den Projektkommunen	218
Literatur	219

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

1. Einleitung

1.1 Konzeption des Forschungs-Praxis-Projekts

Im Zuge des demografischen Wandels sehen sich insbesondere peripher gelegene ländliche Räume mit einem Wandlungs- und Schrumpfungsprozess konfrontiert, der unterschiedliche Dimensionen des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Lebens vor Ort umfasst. Signifikante Begleiterscheinungen dieses Wandels sind die Abwanderung von jungen, gut ausgebildeten Menschen, die Überalterung der örtlichen Gesellschaft, ein vergleichsweise geringes zivilgesellschaftliches Potenzial sowie eine eingeschränkte Strategie- und Handlungsfähigkeit von Kommunen.

Das Ziel des auf drei Jahre angelegten Forschungs-Praxis-Projekts „Integrationsprobleme ländlicher Regionen im Strukturwandel“ war es, Handlungskonzepte für die spezifischen Herausforderungen, mit denen sich Kommunen im ländlichen Raum konfrontiert sehen, zu entwickeln und diese in der Praxis zu erproben. Generell erfordern die vielfältigen und sich gegenseitig verstärkenden Strukturprobleme und Schrumpfungsprozesse einen ganzheitlichen Handlungsansatz, der ihrer Komplexität gerecht wird (vgl. Mose/Nischwitz 2009). Der Erschließung inhärenter, vor Ort bereits vorhandener Entwicklungspotenziale und der Stärkung der politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Handlungsfähigkeit dieser Kommunen kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Der spezifische Ansatz des Forschungs-Praxis-Projekts lag darin, den Wert von gesellschaftlicher Vielfalt, die Chancen einer interkulturellen Öffnung und die vielfältigen Potenziale von zugewanderten Menschen vor Ort zu entdecken und für die Entwicklung tragfähiger Zukunftsperspektiven in den beteiligten Kommunen zu erschließen.

Die Ressourcen von Menschen mit Migrationshintergrund, die Qualität des Zusammenlebens von Einheimischen und Zugewanderten sowie Merkmale wie Offenheit, Toleranz und kulturelle Vielfalt werden zunehmend als Schlüsselfaktoren für die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit von Kommunen angesehen (Gesemann/Roth 2009, S. 12f.). Allerdings stand eine aktive kommunale Migrations- und Integrationspolitik, die sich dezidiert auf ländliche Regionen bezieht, bislang kaum im Fokus von Empfehlungen und Maßnahmen. Die Intention des Projekts war es daher, auf die Bedeutung einer aktiven Integrations- und Zuwanderungspolitik für von Abwanderung und Bevölkerungsrückgang betroffene ländliche Räume hinzuweisen und deren praktische Realisierungschance in einem dreijährigen Forschungs-Praxis-Projekt zu überprüfen. Ausgangspunkt des Projekts war die Absicht, Integrationspolitik als einen integralen Bestandteil einer Entwicklungsstrategie der beteiligten Klein- und Mittelstädte sowie Landkreise zu verankern. Kommunale Integrationspolitik wurde dabei in einen Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und dem (antizipierten oder bereits vorhandenen) Fachkräftemangel in den beteiligten Kommunen gestellt.

Das Projekt entstand als ein Kooperationsvorhaben zwischen der Schader-Stiftung, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Die Federführung, Koordination und Projektsteuerung lagen bei der Schader-Stiftung. Das Projekt verfolgte einen diskursiven und aktivierenden Ansatz und gliederte sich in mehrere Projektbausteine: Die am Projekt beteiligten Kommunen wurden durch eine aktivierende Forschungsbegleitung und ein Coaching zur interkulturellen Öffnung beim Aufbau und der Verbesserung einer lokalen Integrationspolitik unterstützt (siehe Kapitel 1.2). Darüber hinaus wurde in mehreren Netzwerktreffen, an denen die für die kommunale Integrationspolitik zuständigen Personen beteiligt waren, der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen unterstützt. Fachlich begleitet wurde das Projekt durch einen Beirat, der für die Diskussion von Zwischenergebnissen zur Verfügung stand und der Qualitätssicherung in den einzelnen Projektschritten diente. In Fachtagungen wurden darüber hinaus

die wissenschaftliche Reflexion der Erfahrungen vor Ort und der Austausch mit Fachexperten ermöglicht. Die einzelnen Etappen des Forschungs-Praxis-Projekts werden in Kapitel 1.2 dargestellt.

In der Konzeption des Forschungs-Praxis-Projekts wurde der Entwicklung einer strategisch ausgerichteten und handlungsfeldübergreifenden kommunalen Integrationspolitik, der interkulturellen Öffnung der kommunalen und zivilgesellschaftlichen Institutionen sowie der Etablierung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur eine Schlüsselstellung eingeräumt. Sieben Klein- und Mittelstädte sowie die dazugehörigen Landkreise wurden über einen Zeitraum von zwei Jahren von einem Forschungsteam auf diesem Weg begleitet.¹ Flankiert wurde dieser Prozess von praktischen Schulungen zur interkulturellen Kompetenz- und Organisationsentwicklung, um die kommunalen Verwaltungen sowie andere lokale Akteure in ihren Bemühungen um eine interkulturelle Öffnung zu unterstützen.

Bereits im Vorläuferprojekt der Schader-Stiftung „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ wurde auf die zentrale Bedeutung der interkulturellen Öffnung von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen als eine wichtige Zukunftsaufgabe und ein integrationsfördernder Faktor in einer immer vielfältiger werdenden Gesellschaft hingewiesen (Schader-Stiftung 2011, S. 27). Diese Bedeutung wird durch folgende Grundannahmen gestützt:

- Interkulturelle Öffnung wird sich künftig als ein wichtiges Instrument erweisen, um die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen. Insbesondere ländliche Regionen werden in den nächsten Jahren massiv von Abwanderung und einem Rückgang der Bevölkerungszahlen betroffen sein. Ein Ansatz zur Verringerung der Schwierigkeiten, die mit dieser Entwicklung verbunden sind, besteht in der Anwerbung von Zuwanderern in diese Regionen. Insofern ist davon auszugehen, dass ein intensiver Wettbewerb der Regionen um Menschen aus dem In- und Ausland stattfinden wird. In diesem Wettbewerb kann sich die interkulturelle Öffnung kommunaler Einrichtungen – flankiert von einer zielgerichteten Anerkennungs- und Willkommenskultur – als ein wichtiger und unterstützender Faktor erweisen.
- Zugleich gilt es auch, die Teilhabe und Identifikation der Menschen mit Migrationshintergrund in der Kommune durch eine interkulturelle Öffnung zu verstärken. Die menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Potenziale dieser Menschen können nur dann in einer förderlichen Weise für das Gemeinwesen erschlossen werden, wenn die Distanz in der Kommunikation zwischen lokalen Verwaltungen, politischen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und den Einwohnern mit Migrationshintergrund durch eine Öffnung dieser Institutionen verringert wird.

Vor dem Hintergrund dieser Annahmen setzte sich das Forschungs-Praxis-Projekt folgende Ziele:

- Die teilnehmenden Kommunen sollten zu einem potenzial- und zukunftsorientierten Umgang mit Zuwanderung und kultureller Vielfalt befähigt werden.
- Beabsichtigt wurden eine Verbesserung der Angebotsstruktur und die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik.
- Die Aufnahme- und Integrationsbereitschaft der lokalen Bevölkerung sowie das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten sollte verbessert werden.
- Initiiert werden sollten geeignete Maßnahmen, um die strukturelle Integration von Migrantinnen und Migranten im ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich zu verbessern.
- Prozesse der interkulturellen Öffnung der Verwaltung sowie die Entwicklung von Modellen zur Öffnung der zivilgesellschaftlichen Institutionen sollten initiiert und unterstützt werden.

¹ Zur Auswahl der sieben Projektkommunen und ihren Charakteristika siehe das Kapitel „Die Projektkommunen – Determinanten und Ansätze kommunaler Integrations- und Zuwanderungspolitik“.

Zur Erreichung dieser Ziele wurden 1. die kommunalen Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten im Kontext von demografischem und strukturellem Wandel untersucht, 2. die Städte, Gemeinden und Landkreise bei der Initiierung eines breiten Dialogs über Zuwanderung und Integration, Anerkennung und Wertschätzung von Vielfalt unterstützt und 3. mit Hilfe eines begleitenden Coachingverfahrens für die Implementierung einer interkulturellen Organisations- und Personalentwicklung qualifiziert.

Im Hintergrund dieser Zielsetzung stand zugleich die Überlegung, dass eine gezielte Zuwanderungs- und Integrationspolitik auf lokaler Ebene immer auch mit demografischen und strukturpolitischen Konzepten verbunden sein muss, um Aussicht auf Erfolg zu haben. Ein weiterer Ansatzpunkt des Projekts war es daher, die Projektaktivitäten in den Kommunen konzeptionell mit darüber hinaus reichenden Politikansätzen und Strategien zum Umgang mit dem demografischen Wandel auch in anderen Handlungsfeldern, wie beispielsweise der sozialräumlichen Entwicklung, der Stärkung von Ortskernen und der Sicherung einer qualifizierten Fachkräftebasis, zu verknüpfen.

Konzeption und Handlungsansätze im Forschungs-Praxis-Projekt waren von zwei zentralen Grundannahmen geleitet: Eine kommunale Integrationspolitik, die in die Lage versetzt werden soll, angemessen auf zukünftige Herausforderungen zu reagieren, muss erstens einen konsequenten Ansatz der Potenzialorientierung verfolgen. Zweitens muss Integrationspolitik vor Ort in einem planvollen Ansatz verfolgt und strategisch überlegt aufgestellt und mit weiterreichenden Ansätzen – insbesondere der interkulturellen Öffnung und der Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur vor Ort – verknüpft werden. Beide Ausgangspunkte sollen im Folgenden kurz skizziert werden.

Potenzial- statt Defizitorientierung

Ein Ansatz des Forschungs-Praxis-Projekts war es, 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 wurden die Integration von Migranten und die Öffnung der lokalen Gesellschaft hingegen als zentrale Elemente einer aktiven, ganzheitlichen und strategisch ausgerichteten Zukunftsstrategie von Kommunen in 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 können, 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 bereits angelegt sind. In den Blick genommen wurden Potenziale von Personen, Organisationen und Prozessen in den beteiligten Kommunen, aber auch Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit und Stärkung der regionalen Ebene durch eine Bündelung von Ressourcen.

- Die Analyse bezog sich *erstens* auf Bildungs-, Qualifizierungs- und Engagementpotenziale von Migranten. Darüber hinaus wurden auch kulturelle Potenziale von Zugewanderten in den Blick genommen, die einen Beitrag zu Wertorientierungen und Zusammenhalt stiftenden Diskursen im Gemeinwesen leisten können.
- Untersucht wurden *zweitens* die Organisationen, die einen Einfluss auf Integrationsprozesse nehmen, zum Beispiel Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Migrantenorga-

nisationen, Kirchen und Religionsgemeinschaften. Dahinter steht die Einsicht, dass die spezifische Verfasstheit von Organisationen Integration in einer unterstützenden oder auch behindernden Weise beeinflussen kann.

- Der im Projekt verfolgte Potenzialansatz umfasste *drittens* Prozesse, die das integrationsrelevante Geschehen in der Kommune beeinflussen. Dazu gehören zum Beispiel Kooperationen und Vernetzungen von Akteuren und Angeboten, die Verzahnung von Politik- und Themenfeldern sowie die Abläufe von politischen Entscheidungen (siehe Abschnitt „Potenziale einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik“, S. 8ff.).
- 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 (zum Beispiel in Form von regionalen Tourismuskonzepten, Bildungslandschaften oder Initiativen zur Fachkräftesicherung). Diese Perspektive wird bislang in ländlich geprägten Regionen noch zu wenig beachtet. Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts wurde jedoch versucht, diese aufzugreifen und in die integrationspolitischen Diskurse vor Ort einzuspeisen.

Potenziale einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik

Eine strategisch ausgerichtete Integrationspolitik vor Ort, so die zweite Grundannahme, bildet die zentrale Voraussetzung, um die Chancen, die mit Zuwanderung verbunden sind, wahrnehmen, fördern und in ihrem Wert kommunizieren zu können.

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 die Größe und Struktur der Kommune, der Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und politischen Konstellationen, die Zuwanderungsgeschichte und Struktur der Integrationsarbeit sowie Initiativen und das Zusammenwirken verschiedener Akteure vor Ort, beeinflusst. Die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist, hat auf kommunaler Ebene früh eingesetzt. Die mangelnde Klarheit der migrations- und integrationspolitischen Rahmenseetzungen von Bund und Ländern hat aber in den vergangenen Jahrzehnten die Herausbildung verschiedener Pfade kommunaler Integrationspolitik und vielfach auch eine mangelnde Kontinuität lokaler Integrationsbemühungen begünstigt (vgl. Gesemann/Roth 2009, S. 12f.).

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, Leitlinien und Förderprogrammen 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 (vgl. Gesemann/Roth 2009, S. 13).

Viele Kommunen lösen sich vom Defizitansatz und versuchen, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematischer in den Blick zu nehmen. Dem demografischen Wandel und der Sicherung der Fachkräftebasis kommt hierbei eine verstärkende Rolle zu. Die Integration von Zuwanderern wandelt sich in diesem Prozess von einer kommunalpolitischen Nischenrolle 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 wird und das Spektrum der einzubeziehenden Akteure erweitert (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 13).

Politische Steuerung und strategische Ausrichtung gehören in diesem Prozess zu den zentralen innovativen und nachhaltigen Elementen im Politikfeld. 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).

Zahlreiche Städte, Gemeinden und Landkreise haben inzwischen die Grundlagen für eine strategische Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit geschaffen: 39,5 Prozent der im Rahmen der oben genannten DESI-Studie befragten Kommunen maßen der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei, hatten Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert und verfügten 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, S. 125ff.).

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 (vgl. Gesemann 2012, S. 119ff.; Gesemann 2013, S. 53f.).

Die Integrationspotenziale von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen können daher noch besser erschlossen werden. Begünstigende Faktoren dort sind die „Überschaubarkeit des Raumes“, die „Unmittelbarkeit und Intensität des Zusammenlebens“ und die „besseren Möglichkeiten der gegenseitigen Wahrnehmung, der Kommunikation und Kooperation“, welche die Entwicklung von Vertrauen und Verständnis zwischen Alteingesessenen und Zuwanderern fördern können (Boos-Krüger/Wilk 2011, S. 68). Für kleinere Städte und Gemeinden ist es allerdings auf-

grund mangelnder Ressourcen häufig schwierig, „nachhaltige Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit herauszubilden“ (Schader-Stiftung 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).

Ein Kernelement der Forschungsbegleitung war es daher, die am Projekt beteiligten Kommunen bei der Entwicklung eines Gesamtkonzepts zur Integration von Zuwanderern, bei der strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik und bei der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu beraten und zu unterstützen.

1.2 Vorgehensweise und Methoden der Forschungsbegleitung

Das Forschungs-Praxis-Projekt besaß experimentellen Charakter und sollte einen Beitrag zur Erhöhung der integrationspolitischen Handlungsfähigkeit kleiner und mittlerer Kommunen leisten. Im Forschungs-Praxis-Projekt wurde daher ein multidimensionaler methodischer Ansatz verfolgt: Eine sozialwissenschaftliche Erhebung zum Ist-Zustand der kommunalen Integrationspolitik wurde mit aktivierender Praxisforschung und einem handlungsorientierten Coaching zur interkulturellen Öffnung kombiniert.

Die Forschungsbegleitung des Projekts wurde kooperativ vom Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) und der imap GmbH Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung durchgeführt. Dabei übernahm DESI die Aufgaben der wissenschaftlichen Begleitung, zu denen eine aktivierende integrationspolitische Bestandsaufnahme zu Projektbeginn, die Kommunikation von Ergebnissen der Erhebungen vor Ort an die beteiligten Kommunen sowie die Beratung der Kommunen bei der Entwicklung integrationspolitischer Maßnahmen gehörten. Die Beratung und das Coaching der Kommunen zur interkulturellen Öffnung, einschließlich der in diesem Rahmen durchgeführten Workshops zur interkulturellen Kompetenzvermittlung, wurden vom imap Institut durchgeführt.

Im Einzelnen wurden folgende methodischen Elemente implementiert:

Im ersten Projektjahr wurden in einer ausgedehnten Erhebungsphase Informationen zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in den teilnehmenden Städten und Landkreisen erhoben. Elemente dieser Erhebungsphase waren jeweils ein halbtägiger Auftakt-Workshop in den sieben Projektkommunen, in denen Erwartungen an die Forschungsbegleitung sowie das Coaching zur interkulturellen Öffnung formuliert wurden. Im Zentrum der Erhebungsphase stand eine jeweils mehrtägige Feldforschung in allen beteiligten Kommunen, bei der Einzel- und Gruppeninterviews mit verantwortlichen Personen aus Kommunalverwaltung und -politik, Bildungs- und Bildungseinrichtungen, Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, Migrationsberatungsstellen, Integrationskursträgern, Vereinen und vor Ort relevanten zivilgesellschaftlichen Institutionen, mit Migrantinnen und Migranten sowie Vertretern von Migrantenorganisationen durchgeführt wurden. Ziel dieser qualitativen Interviews war es, Leitlinien, Konzepte, Vernetzungsstrukturen und Angebote der kommunalen Integrationspolitik zu erfragen und auszuwerten. Die Erhebungen vor Ort wurden zugleich dafür genutzt, um die jeweils spezifischen Bedarfe der Kommunen und Möglichkeiten der im zweiten Projektjahr anschließenden Beratungs- und Coaching-Phase zu erheben und mit relevanten Beteiligten und Entscheidungsträgern in den Kommunen zu erörtern. Ziel dieser Erhebungsphase war es, die verschiedenen Akteure und ihre Sichtweisen zusammenzuführen, um daraus differenzierte Erkenntnisse zu integrationspolitischen Bedarfen, Barrieren und Entwicklungsmöglichkeiten in der Kommune zu erhalten und diese zugleich auch in einen produktiven Prozess der Sensibilisierung und Verständigung innerhalb der Kommune einmünden zu lassen. In jeder Kommune wurden im Rahmen der jeweils mehrtägigen Erhebungen 25 bis 30 Gespräche geführt.

Diese reichten von Einzelgesprächen über kleinere Gesprächsrunden (zum Beispiel 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. Weitere qualitative Interviews mit relevanten Akteuren in den Kommunen sowie vereinzelt auch externen Fachexpertinnen und -experten wurden auch im weiteren Projektverlauf geführt, so dass am Ende ca. 200 Interviews zur Auswertung zur Verfügung standen (siehe Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner im Anhang). Die Gespräche fanden fast ausschließlich vor Ort statt; in einigen wenigen Fällen wurden Telefoninterviews geführt, wenn Gesprächstermine vor Ort nicht realisierbar waren.

Zum Abschluss dieser Erhebungsphase erhielten die beteiligten Kommunen von der Forschungsbegleitung jeweils einen differenzierten Bericht über den Stand der kommunalen Integrationspolitik, in dem die Forschungsbegleitung auch konkrete Ansätze für eine Weiterentwicklung vor Ort benannte.

Die Coachings zur interkulturellen Öffnung wurden von darauf spezialisierten Trainerinnen und Trainern des imap Instituts durchgeführt. Die Konzeption der Coaching-Aktivitäten wurde auf die Bedarfe und Möglichkeiten der einzelnen beteiligten Kommunen zugeschnitten. In mehreren Modulen wurden die Führungskräfte der beteiligten Kommunalverwaltungen, die Personalverantwortlichen sowie Mitarbeiter aus ausgewählten Verwaltungsabteilungen interkulturell geschult. Das Coachingverfahren wird in einem eigenen Kapitel dargestellt und ausgewertet (siehe Kapitel „Das Beratungs- und Coachingverfahren zur interkulturellen Öffnung kommunaler Verwaltungen im ländlichen Raum“).

Während der gesamten Projektlaufzeit wurden die Kommunen bei der Entfaltung von Aktivitäten, die eine Sensibilisierung für kulturelle Vielfalt und eine Erhöhung der Integrationsbereitschaft zum Ziel hatten, angeregt und begleitet. Die Mitarbeiter des Instituts DESI waren hierfür periodisch in den Projektkommunen zu Beratungen, Präsentationen, zur Teilnahme an lokalen Integrationskonferenzen und Gesprächsforen vor Ort anwesend. Eine Schlüsselbedeutung kam dabei der Entwicklung einer aktiven und kohärenten kommunalen Kommunikationsstrategie zur Beförderung einer potenzialorientierten Sichtweise auf Integration zu. Im Vordergrund standen Fragen der Strategieentwicklung, der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, der Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur und der Organisation eines öffentlichen Diskurses zum Thema Integration und demografischer Wandel.

Im Rahmen dieser aktivierenden Begleitung fanden in einigen Kommunen Workshops zur Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur sowie zur Entwicklung von Konzepten einer zukünftigen Zuwanderungsstrategie statt, die vom Institut DESI konzipiert und durchgeführt wurden (Bergen, Höxter, Schlüchtern). Darüber hinaus wurden Erhebungen und Gesprächsrunden zum ehrenamtlichen Engagement im Modellvorhaben „Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ (Schwäbisch Gmünd) sowie zu den Erfahrungen von Migrantinnen und Migranten mit Einrichtungen und Angeboten der Kommune (Stendal) durchgeführt.

Neben der Arbeit mit den einzelnen Kommunen wurde der überörtliche Erfahrungsaustausch der Beteiligten in den Kommunen unterstützt. Dieser Austausch erfolgte durch drei Netzwerkseminare im Mai 2012, im April 2013 und im Mai 2014, die durch die projektleitende Schader-Stiftung organisiert wurden. An diesen Seminaren nahmen zentrale integrationspolitische Akteure aus den Projektkommunen sowie die zuständigen Mitarbeiter der Schader-Stiftung, des Instituts DESI sowie des imap Instituts und die Mitglieder des Projektbeirats teil. Die Seminare dienten dem Erfahrungsaustausch, dem Transfer von Ergebnissen aus der begleitenden Forschung sowie der Diskus-

sion ausgewählter Problem- und Fragestellungen. Zusammen mit der Forschungsbegleitung bildeten sie ein wichtiges Element des aktivierenden Projektansatzes.

Reflexionsgespräche, die im Frühjahr 2014 mit den Bürgermeistern, Landräten und verantwortlichen Mitarbeitern in den einzelnen Kommunen durchgeführt wurden, bildeten den Abschluss der begleitenden Arbeit in den Kommunen.

Tabelle 1: Etappen des Forschungs-Praxis-Projekts

20. April 2012	1. Sitzung des Projektbeirats in Darmstadt
23./24. Mai 2012	Auftaktveranstaltung/1. Netzwerkseminar „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ in Nürnberg
Juni bis Juli 2012	Auftaktveranstaltungen der Forschungsbegleitung in den Projektkommunen
11. September 2012	2. Sitzung des Projektbeirats in Berlin
September bis Oktober 2012	Erhebungsphase in den Kommunen
Januar 2013	Beginn der aktivierenden Begleitung integrationspolitischer Aktivitäten in den Kommunen
30. Januar 2013	3. Sitzung des Projektbeirats in Darmstadt
März bis September 2013	Führungskräfteworkshops und Seminare für Personalverantwortliche im Rahmen der interkulturellen Coachings in den Kommunen
18./19. April 2013	2. Netzwerkseminar in Hann. Münden
Juni bis Dezember 2013	Workshops für ausgewählte Pilotabteilungen in den kommunalen Verwaltungen
September bis Dezember 2013	Umsetzungsphase der Vorhaben zur interkulturellen Öffnung in den Kommunen
26./27. September 2013	Expertenworkshop „Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung in ländlichen Regionen“ in Darmstadt
Oktober 2013 bis Februar 2014	Follow-Up-Workshops mit den Pilotabteilungen der kommunalen Verwaltungen
9. Dezember 2013	4. Sitzung des Projektbeirats in Berlin
März bis Mai 2014	Abschlussgespräche in den Kommunen
29. April 2014	5. Sitzung des Projektbeirats in Darmstadt
27./28. Mai 2014	3. Netzwerkseminar in Bad Kissingen
16./17. Oktober 2014	Abschlusskonferenz in Darmstadt

1.3 Interkulturelle Kompetenz und interkulturelle Öffnung: Bedeutung und Ansatz für kleine Kommunen im ländlichen Raum

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.

Interkulturelle Öffnung setzt die Anerkennung voraus, dass in jeder Gesellschaft unterschiedliche Gruppen mit unterschiedlichen Interessen leben und dass sich diese Gruppen in ihren Kommunikations- und Repräsentationsmitteln unterscheiden (Schröder 2012, S. 43). Diese anerkennende Haltung, die von Institutionen wie auch von Personen kultiviert werden kann, kann man auch ganz allgemein als interkulturelle Orientierung bezeichnen. Interkulturelle Öffnung bezeichnet dann eine Umsetzungsstrategie von interkultureller Orientierung in konkretes Verwaltungs- und Dienstleistungshandeln. Ziel ist eine Veränderung von menschlichen Haltungen einerseits und institutionellen Organisationsweisen andererseits. Interkulturelle Öffnung ist idealerweise eine umfassende Handlungsstrategie und umfasst in Institutionen eine Organisations-, eine Personal- und eine Qualitätsentwicklung. Im Wesentlichen bezieht sie sich auf 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.² Diese Dimension, in deren Mittelpunkt der „Faktor Mensch“ steht, zielt auf das Training personaler Kompetenzen ab und bildet eine wichtige Voraussetzung, um Veränderungen in Teamprozessen zu bewirken. Dies umfasst eine aufgeschlossene Haltung gegenüber kultureller Verschiedenheit sowie die Fähigkeit, die Potenziale und Schwierigkeiten von Diversität wahrzunehmen und angemessen zu reflektieren. Dabei ist es mit dem Erwerb von Wissen „über“ Kulturen allein nicht getan. Sondern interkulturelle Kompetenz bedeutet auch, Unsicherheit im Umgang mit Anderen aushalten zu können, Empathie und die Fähigkeit auszubilden, sich in die Rolle der Anderen hineinversetzen zu können (Perspektivwechsel), das eigene Verhalten erkennen und modifizieren zu können und vertrauensvolle Beziehungen auch über kulturelle Unterschiede hinweg aufbauen zu können.

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. Sie beruht auf der Annahme, dass sich eine gelebte Interkulturalität in der Gesellschaft auch in den Institutionen abbilden muss: Die bislang „mehrheitskulturell“ geprägten einheimischen Institutionen sind so zu verändern, dass sie einer von Verschiedenheit geprägten Gesellschaft gerecht werden.³ Über die Entwicklung personaler Kompetenzen hinaus werden hier gezielt Aspekte der Organisationsentwicklung in den Blick genommen. Auch hier können ganz unterschiedliche Aspekte der internen Verwaltungsorganisation 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 stra-

² In der Praxis ist diese Bezeichnung bislang dehnbar und kann sich auf sehr unterschiedliche Schulungsmaßnahmen beziehen, die von Fremdsprachenkursen über die Vermittlung herkunftsländerbezogener Informationen bis hin zur kulturreflektierenden Arbeit am subjektiven Verhalten bei den Beschäftigten reichen (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 54f.).

³ Das Konzept der Interkultur wurde bislang am prägnantesten von Mark Terkessidis (2010) formuliert. In Abgrenzung vom Konzept des Multikulturalismus, in dem es vorrangig um die Anerkennung unterschiedlicher kultureller Identitäten geht, zielt Interkultur auf „die Veränderung der charakteristischen Muster, die aktuell mit der Vielheit eben nicht mehr übereinstimmen“ (ebd., S. 131). Dies zielt in besonderer Weise auf eine Transformation „einheimischer“ Institutionen ab: „Es gilt [...], den Kern der Institutionen zu befragen, sie daraufhin abzuklopfen, ob die Räume, die Leitideen, die Regeln, die Routinen, die Führungsstile, die Ressourcenverteilungen sowie die Kommunikation nach außen im Hinblick auf die Vielheit gerecht und effektiv sind“ (ebd., S. 132).

tegischen Option ist insofern eingeschränkt, als in den letzten Jahrzehnten ein massiver Stellenabbau im öffentlichen Dienst stattgefunden hat. Auch in den beteiligten Projektkommunen war dies anhand der Altersstruktur der Beschäftigten in den Verwaltungen bemerkbar. Ein besonderes Augenmerk ist daher auf die Einbeziehung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in die Ausbildung von Nachwuchskräften zu richten.

Vielfaltsstrategien in der Kommune

Im Zusammenhang mit Einwanderung hat in den letzten Jahren auch der Begriff der „Vielfalt“ oder „Diversity/Diversität“ in der Diskussion um die kommunale Integration von Migrantinnen und Migranten und die interkulturelle Öffnung an Bedeutung gewonnen.⁴ Diversität fasst vielfältige Aspekte von Verschiedenheit in der Einwohnerschaft von Kommunen zusammen. Dazu gehören insbesondere die Merkmalsdimensionen Geschlecht, Behinderung, Alter, Religion, ethnische Zugehörigkeit, Migrationshintergrund und sexuelle Identität. Diversitätspolitik bedeutet die Umsetzung solcher politischer Strategien, die auf die Zusammenführung der unterschiedlichen Interessen einer vielfältigen Einwohnerschaft und deren gleichberechtigte Repräsentation im Gemeinwesen abzielen. Im Kern geht es dabei um die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabechancen an den gesellschaftlichen Ressourcen. Interkulturelle Öffnung ist in diesem Zusammenhang als eine zentrale Umsetzungsstrategie aufzufassen.

Diversity-Strategien zielen in besonderer Weise auf die Ressourcen, die mit Vielfalt verbunden sein können: „Diversitätspolitik folgt [...] einem ressourcen- und zielgruppenübergreifenden Ansatz: Sie betrachtet die Vielfalt der kommunalen Gesellschaft als gesellschaftliche und wirtschaftliche Chance.“ (Merx 2013, S. 5). Gerade in solchen Städten und Landkreisen, die sich in einem starken demografischen Wandel befinden, kann die Koppelung von Integrationspolitik mit bisherigen Ansätzen in der Gleichstellungspolitik von Frauen, Behinderten und alten Menschen signifikante Synergieeffekte bewirken.

Kommunale Diversitätspolitiken arbeiten in verschiedene Richtungen. Sie umfassen einerseits die Entwicklung eines positiven Leitbildes, in dem sich der Perspektivwechsel vom Defizit- hin zu einem ressourcenorientierten Ansatz ausdrückt und unterlegen dieses idealerweise mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen.⁵ Eine kommunale Diversitätspolitik benötigt zugleich aber auch eine klare Antidiskriminierungsperspektive. Dort, wo Migrantinnen und Migranten, behinderte oder homosexuelle Menschen ausgegrenzt werden, wo Rassismus, Fremdenfeindlichkeit oder Antiziganismus in der lokalen Gesellschaft auftreten, sollte dies nicht ignoriert, sondern bewusst wahrgenommen und mit geeigneten diskursiven Maßnahmen bearbeitet werden.

Wie Integrationspolitik so erfordert auch Diversitätspolitik einen ressortübergreifenden Zuschnitt.

In einem ersten Schritt kann die personelle Zuständigkeit für Integration mit einer weiter gefassten Beauftragung für Diversity-Strategien verbunden werden. Dies setzt Veränderungsbereitschaft in der Verwaltung voraus. Der Integrationsbeauftragte der Stadt Stuttgart, Gari Pavkovic, hat Diversity daher als eine „Störung des Gewohnten“ bezeichnet: „Der Umgang mit Vielfalt und Verschiedenheit bedarf einer veränderten Sichtweise und Haltung. Beschäftigte im öffentlichen Dienst, die sich weitgehend in homogenen Arbeitsstrukturen und Lebenswelten bewegen, erleben Diversität als eine Störung des Gewohnten, was oft mit einer persönlichen Verunsicherung ver-

⁴ So taucht der Begriff als ein Leitbild im aktuellen Integrationskonzept der Stadt Frankfurt am Main mit dem Titel „Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung“ auf (http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Integrationskonzept_Magistrat_06_10.1557580.pdf).

⁵ Zahlreiche gute Beispiele für die Leitbildentwicklung und Umsetzungsmaßnahmen finden sich in der Kurzanalyse von Andreas Merx (2013).

bunden ist“ (Pavkovic 2012: S. 7). Entsprechend steht die Umsetzung von erweiterten Diversitätskonzepten in den deutschen Kommunen bislang noch am Anfang (ebd.).

Besondere Bedingungen der interkulturellen Öffnung für Kommunen im ländlichen Raum

Zahlreiche Publikationen beschäftigen sich mit interkultureller Öffnung, wobei Handreichungen mit handlungsanleitendem Charakter überwiegen. Differenzierte Erfahrungsberichte liegen überwiegend zur Situation der interkulturellen Öffnung in Großstädten vor. Die besonderen Bedingungen von interkultureller Öffnung in kleinstädtischen Kommunen mit kleinen Verwaltungen werden bislang in der verfügbaren Literatur allenfalls am Rande thematisiert. Eine Handreichung des Deutschen Landkreistages befasst sich gezielt mit der interkulturellen Öffnung in Landkreisverwaltungen (Deutscher Landkreistag 2014). Zwar sind viele Landkreise ausgesprochen ländlich geprägt, doch gibt es zwischen kleinstädtischen Verwaltungen und denen der Landkreise hinsichtlich der Größe in der Regel beträchtliche Differenzen. Über den Stand von interkultureller Öffnung in Klein- und Mittelstädten sowie in den Landkreisen informiert die genannte empirische Studie von Gesemann et al. (2012). Demnach gibt es zwischen den verschiedenen Gemeindetypen große Unterschiede in der Bedeutung, die einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung zugeschrieben wird: In den Ergebnissen dieser repräsentativen Befragung maßen 32,6 Prozent der Landkreise und 35,6 Prozent der Mittelstädte interkultureller Öffnung eine hohe Bedeutung bei, bei den Kleinstädten waren dies nur 22,5 Prozent. Von den befragten Landkreisen hatten 28,3 Prozent Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund sowie 63 Prozent Maßnahmen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeitenden unternommen, bei den Mittelstädten betragen diese Werte 28,4 Prozent sowie 45,8 Prozent und bei den Kleinstädten (bis 20.000 Einwohner) lediglich 19,5 Prozent und 12,5 Prozent (Gesemann et al. 2012, S. 54f.). Die Ergebnisse der Befragung zeigten, dass interkulturelle Öffnung in der Praxis bislang noch die Domäne von Großstädten ist.

Das Forschungs-Praxis-Projekt bildete daher eine wichtige empirische Ausgangssituation, um Aufschlüsse darüber zu gewinnen, welche Anforderungen interkulturelle Öffnung an Klein- und Mittelstädte in ländlichen Regionen stellt und wie Öffnungsprozesse in der Praxis umgesetzt werden. Wie am Beispiel der am Projekt beteiligten Kommunen deutlich sichtbar wurde, muss interkulturelle Öffnung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen unter einem doppelten Aspekt betrachtet werden:

Häufig ist der Integrationsprozess innerhalb der Kommune bereits weit vorangeschritten, da ein großer Teil der Einwohner mit Migrationsgeschichte bereits seit vielen Jahren in der Kommune oder der Region ansässig ist und eine zweite, meist vollständig in Deutschland sozialisierte Generation herangewachsen ist. Hier wirkt das Integrationsparadigma aufgrund der Aufenthaltsdauer obsolet. Mit Blick auf diese Bevölkerungsgruppe muss es bei interkultureller Öffnung darum gehen, den Ansprüchen der dort lebenden Menschen auf ein selbstbestimmtes Leben und auf Teilhabegerechtigkeit in all ihrer Vielfältigkeit gerecht zu werden. Interkulturelle Öffnung ist so gesehen eine Form der Anerkennung der vielfältigen Lebensrealität in der Kommune.

Andererseits aber ist Zuwanderung ein kontinuierlicher Prozess. Die EU-Freizügigkeit und Zuweisungen von Asylbewerbern tangieren verstärkt auch Kommunen im ländlichen Raum. Angesichts des demografischen Wandels setzen viele Kommunen auf eine verstärkte Zuwanderung, auch aus dem Ausland. In manchen Dienstleistungsbereichen ist diese auch im ländlichen Raum bereits Realität, beispielsweise bei der Rekrutierung von Ärzten und Pflegepersonal aus dem Ausland. Unter diesem Gesichtspunkt verbindet sich eine interkulturelle Öffnung mit einer Willkommenskultur zunächst in der Verwaltung, um die Niederlassung administrativ zu bewerkstelligen, aber auch generell in der Kommune als Wohn- und Arbeitsort. Interkulturelle Öffnung ist damit ein

wesentliches Instrument im Rahmen einer breiteren Strategie der Zuwanderungsförderung. Beide genannten Aspekte machen deutlich, dass interkulturelle Öffnung immer auch in einem Zusammenhang mit Anerkennungs- und Willkommenskultur gedacht werden muss.

Wie aber lassen sich die Besonderheiten von interkultureller Öffnung in kleinen Kommunen charakterisieren? Interkulturelle Öffnung trifft in solchen Kommunen auf spezifische Chancen, aber auch auf Nachteile. Die Spezifika kleinstädtischer Verwaltungen sind dabei nur teilweise durch die Lage im peripheren ländlichen Raum bedingt, sondern liegen vor allem in deren geringerer Größe:

- Die Verwaltungen sind in ihrer Größe überschaubar, so dass sich eine Umsetzungspolitik einfacher als in Großstädten zwischen verschiedenen Fachverwaltungen aufeinander abstimmen lässt.
- Die internen Hierarchien sind aufgrund der geringen Größe relativ flach; es ergeben sich bessere Chancen, das Ziel einer interkulturellen Öffnung innerhalb der Verwaltung zu kommunizieren. Das Führungspersonal, häufig die Person des Bürgermeisters oder Landrats, ist weitaus stärker in der Lage, in die Verwaltungen hineinzuwirken und interkulturelle Öffnung damit als „Chefsache“ deutlich zu machen. Auch für die Beschäftigten selbst sind die Führungspersonen in der Regel unmittelbar ansprechbar.
- Durch die Überschaubarkeit wird auch die Arbeit an individuellen Haltungen erleichtert. Interkulturelle Kompetenz lässt sich in kleinen Arbeitsteams leichter mitteilen und in die lokale Ausprägung des Verwaltungshandelns integrieren.
- Die geringe Größe der Verwaltungen bedeutet zugleich, dass diese insgesamt flexibler agieren können. Diese Flexibilität kann besonders im Sinne einer interkulturellen Organisationsentwicklung genutzt werden.
- Durch die räumliche Nähe entstehen tendenziell stärkere Verflechtungen zwischen der Verwaltung und den Institutionen der lokalen Politik und Zivilgesellschaft. Dadurch steigt die Chance, dass der Impuls einer interkulturellen Öffnung von der Verwaltung auch in weitere Bereiche der örtlichen Zivilgesellschaft überspringen kann.

Zu benennen sind aber auch spezifische Nachteile für eine interkulturelle Öffnung in kleinstädtischen Verwaltungen, die im peripheren ländlichen Raum gelegen sind:

- Als problematisch erweist sich in kleinen Verwaltungen die oftmals hohe Belastung der Beschäftigten, die durch vielfältige thematische Zuständigkeiten beansprucht sind. Interkulturelle Öffnung wird daher zunächst meistens als eine zusätzliche Arbeitsbelastung wahrgenommen.
- Qualifizierende Angebote einer interkulturellen Kompetenzsteigerung sind aufgrund der räumlichen Lage schwieriger als in großstädtischen Zusammenhängen erreichbar. Auch führen geringere Chancen des Erfahrungsaustausches mit Kollegen aus interkulturell bereits geöffneten Verwaltungseinrichtungen zu einer tendenziell geringeren Innovationsbereitschaft und -fähigkeit in diesem Bereich.
- Die Erfahrungen des interkulturellen Coachings im Forschungs-Praxis-Projekt zeigen, dass in den meisten klein- und mittelstädtischen Verwaltungen kein Bewusstsein für die spezifische Stärke der Flexibilität vorhanden ist.

In den Projektkommunen stießen die beteiligten Verwaltungen bei der interkulturellen Öffnung auf verschiedene Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten. Viele davon sind im Sinne der oben genannten Charakteristika durchaus typisch für Kleinstädte im ländlichen Raum (siehe Kapitel 5).

Auseinandersetzung mit kulturellen Zuschreibungen

Interkulturelle Öffnung der Verwaltung wird, wie die oben referierten Zahlen zum Stand in den Kommunen zeigen, überwiegend in Form von Kompetenzschulungen betrieben, weniger in Gestalt einer interkulturellen Personal- und Organisationsentwicklung. Der Wunsch, etwas über „die“ Kultur „der Anderen“ zu erfahren, um damit ein Werkzeug für die Lösung konkreter Probleme zu erhalten, bildet häufig die anfängliche Motivation vieler Personen, die ihre interkulturelle Kompetenz erweitern wollen. Die Erfahrungen im Coachingverfahren zur interkulturellen Öffnung im Rahmen des Projekts belegen dies. Kultur erscheint hier als eine wesentliche, unveränderliche Zuschreibung von Personen oder Gruppen, deren Semantik sich gewissermaßen wie eine Fremdsprache „erlernen“ lässt. Die Gefahr dieses Kulturbegriffs liegt darin, dass er Menschen anderer Herkunft auf ihre Andersartigkeit festlegt und Probleme der sozialen Integration auf kulturelle Unterschiede zurückgeführt werden (Gemende et al. 1999, S. 14). Eine Auffassung, die von der Unveränderlichkeit kultureller Identitäten ausgeht, verkennt zudem, dass sich Migranten der zweiten und dritten Generation nicht mehr auf eine Herkunftskultur, sondern allenfalls auf eine eigenständige Einwandererkultur beziehen, „dass sie also im Laufe der Zeit ihre kulturellen Orientierungen transformieren, ohne sich einfach an die Kultur des Landes, in dem sie leben, anzupassen“ (ebd., S. 13).

Mark Terkessidis (2010), der in der Fachdiskussion für das Konzept einer konsequenten Interkulturalität in Verwaltung, Politik und Gesellschaft eintritt, hat auf die Gefahr hingewiesen, die sich aus der Verbindung eines essenzialisierenden Kulturbegriffs mit einer Vorstellung einseitiger Integration ergibt. Das Primat einer „deutschen Kultur“ werde dabei nicht in Frage gestellt; erwartet werde hingegen, dass sich Migranten an einen solchen institutionellen Überbau anpassen. In dem von ihm vertretenen Konzept der Interkultur hingegen postuliert er, dass auch die bislang mehrheitskulturell geprägten einheimischen Institutionen so zu transformieren sind, dass sie einer von Verschiedenheit geprägten Gesellschaft gerecht werden. Interkulturelle Öffnung in diesem Sinne stellt den organisationenbezogenen Aspekt in den Vordergrund. Interkulturalität kann nach diesem Verständnis umfassend nur durch eine entsprechende Umgestaltung von Institutionen implementiert werden.

Diese Überlegungen zeigen, dass ein reflektierter Umgang mit dem Kulturbegriff im Zentrum interkultureller Kompetenzschulungen stehen muss. Ein Ziel der interkulturellen Schulungen im Forschungs-Praxis-Projekt war es, die daran Teilnehmenden zu befähigen, eine Sensibilität für die Gefahr kultureller Zuschreibungen einerseits und für die eigene kulturelle Prägung andererseits zu entwickeln. Hierfür wurde im Projekt auf einen neuen Ansatz von interkultureller Kompetenz zurückgegriffen, den Stefanie Rathje (2012) entwickelt hat. Unter interkultureller Kompetenz versteht Rathje die transformative Fähigkeit, in Situationen einer mangelnden geteilten Zugehörigkeit „Normalität herzustellen, Inklusion zu ermöglichen und Kultur zu produzieren“ (ebd.). Die Herausforderungen liegen dabei auf mehreren Ebenen: *erstens* affektiv im fehlenden Gemeinschaftsgefühl, *zweitens* kognitiv in der mangelnden Vertrautheit mit fremden Verhaltensweisen und *drittens* auf der Ebene des alltäglichen Handelns in nicht vorhandenen gemeinsamen Gewohnheiten.

Basis für dieses neue Verständnis von interkultureller Kompetenz ist die Beschreibung von Diversität als Normalzustand moderner Gesellschaften. Diese Vielfalt lässt sich nicht nur im Nebeneinander verschiedener Gruppen beobachten, sondern auch in den Individuen selbst: So gehören Menschen nicht nur einem, sondern zahlreichen Kollektiven gleichzeitig an (z.B. Familie, Freundeskreis, Berufsgruppe, Religionsgruppe, Freizeitorganisationen, Nationalität). Alle diese Zugehörigkeiten vermitteln unterschiedliche kulturelle Einflüsse und prägen die Identität der Individuen. Kultur muss daher grundsätzlich als heterogen und wandelbar aufgefasst werden, da alle Mitglieder eines Kollektivs ständig unterschiedliche kulturelle Gewohnheiten aus ihren anderen Gruppenzugehörigkeiten in das Kollektiv hineinbringen. Ziel der interkulturellen Schulungen im Projekt

war es daher, stereotype kulturelle Bilder von „Alteingesessenen“ und „Zuwanderern“ bei den Teilnehmenden zu reflektieren, ein Verständnis für tatsächliche Barrieren im interkulturellen Kontakt zu entwickeln und Verhaltensstrategien für konkrete Kommunikationssituationen zu trainieren.

Es handelt sich also um eine Aufgabe der Personalentwicklung sowie um eine organisatorisch-administrative Aufgabe und hat genuin mit „Kultur“ nichts zu tun. Auch erscheint der Begriff der interkulturellen Öffnung nicht unproblematisch, da ihm, wie auch die Reaktionen der Teilnehmenden an interkulturellen Fortbildungen belegen, eine negative Konnotation anhaftet: Er unterstellt, Menschen seien nicht offen genug oder müssten sich einseitig öffnen. Rathje schlägt daher vor, den Begriff durch seine zwei präzisere Bedeutungsinhalte zu ersetzen: Entwicklung interkultureller Kompetenz und Abbau von Zugangsbarrieren (Rathje 2012). Diese Kritik an „interkultureller Öffnung“ erscheint schlüssig; der sprachlichen Gepflogenheit im Forschungs-Praxis-Projekt halber aber wird in diesem Bericht weiterhin am Begriff festgehalten.

2. Rahmenbedingungen für Zuwanderung und Integration in ländlichen Regionen

Die Aufgabe des Forschungs-Praxis-Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ war es, exemplarisch den Beitrag von Integration und Zuwanderung für die Zukunftschancen von Klein- und Mittelstädten ausloten, die durch eine schrumpfende Bevölkerung und eine periphere Lage gekennzeichnet sind. Dem lagen folgende Fragestellungen zugrunde: Welchen Beitrag können die Erschließung der Potenziale der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und eine aktive Politik zur Gewinnung von Zuwanderinnen und Zuwanderern zur Bewältigung der demografischen und ökonomischen Herausforderungen in diesen Kommunen leisten? Unter welchen Voraussetzungen können die Entwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur sowie die interkulturelle Öffnung von Verwaltung, Vereinen und Verbänden geeignete Instrumente einer aktiven Integrations- und Zuwanderungspolitik in ländlichen Regionen sein?

Im folgenden Kapitel sollen einleitend zentrale Sachverhalte erläutert werden, die die Ausgangspunkte für das Projekt bildeten. Beginnend mit einem kurzen Überblick über prognostizierte demografische Entwicklungen, werden verschiedene Ansätze einer Typisierung von Problemlagen von Kommunen im ländlichen Raum vorgestellt. Weiterhin werden die Besonderheiten von Migration und Integration in ländlichen Regionen unter Bezugnahme auf das aktuelle Migrationsgeschehen und zentrale Forschungsergebnisse zu den Integrationspotenzialen kleiner und mittlerer Städte dargestellt. Über die Klärung der kommunalen Bedingungen hinaus werden abschließend die konzeptionellen Grundlagen, institutionellen Strukturen und Programme zur Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik in den Bundesländern beschrieben, da den Ländern eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung und Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik zukommt.

2.1 Ländliche Regionen im demografischen und strukturellen Wandel

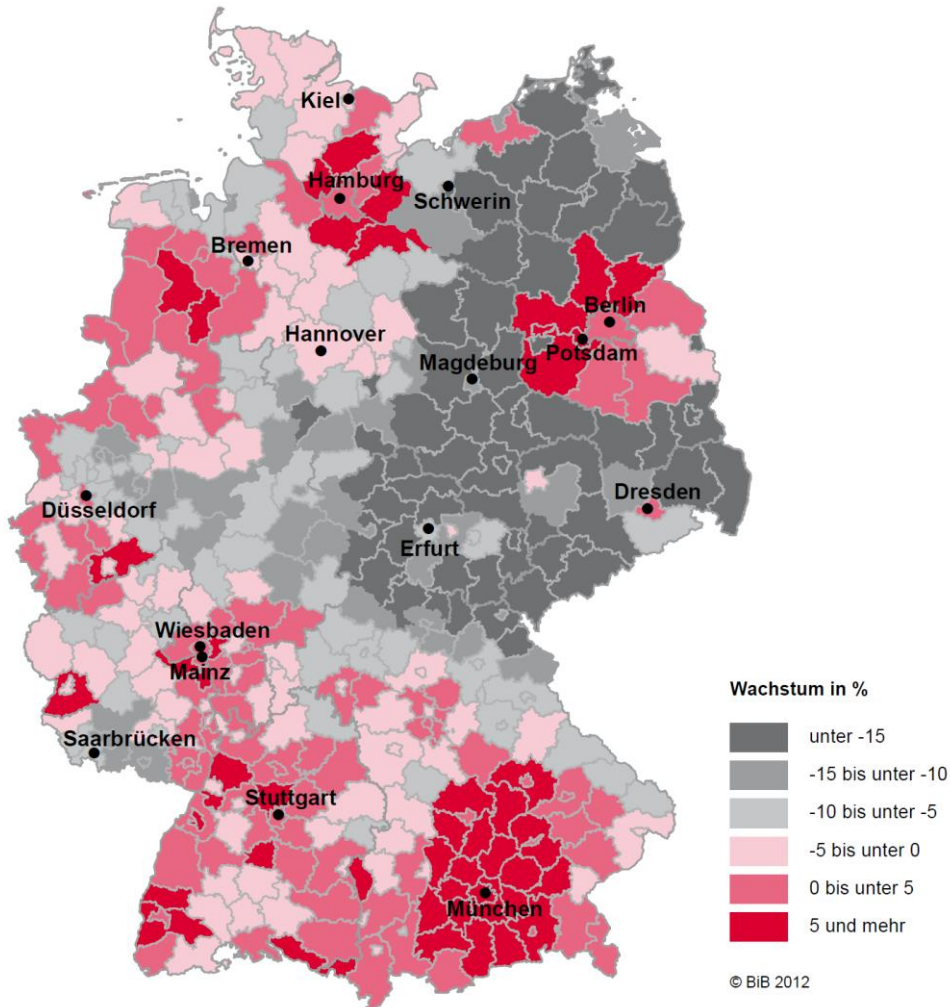
Von 2010 bis 2030 wird die Bevölkerung in Deutschland nach den Ergebnissen der Raumordnungsprognose 2030 um 2,5 Mio. Menschen schrumpfen, was einem Rückgang von drei Prozent entspricht. Zugleich wird sich die Altersstruktur der Bevölkerung deutlich verändern: Die jüngeren Altersgruppen werden abnehmen und die älteren Altersgruppen wachsen (vgl. Schlömer 2012, S. 11). Die erwartete Bevölkerungsentwicklung wird allerdings sehr ungleich verlaufen. Deutliche Abweichungen vom Bundesdurchschnitt zeigen sich bereits im Bundesländervergleich, aber vor allem auf der Ebene der Städte, Gemeinden und Landkreise. Etwa ein Viertel aller Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland werden demnach leichte Zuwächse von bis zu 15 Prozent und drei Viertel Abnahmen der Bevölkerung von bis zu 26 Prozent verzeichnen (vgl. Vollmer/ Scheebaum 2013, S. 13; siehe auch Abbildung 1).

Demografische Prognosen zeigen, dass die Zahl der Erwerbspersonen aufgrund des Geburtenmangels und des Alterungsprozesses der Bevölkerung noch stärker zurückgehen wird. Die Zahl der Erwerbsfähigen wird bis 2030 voraussichtlich um 6,7 Mio. oder 12,5 Prozent schrumpfen. Ländliche Regionen stehen daher vor der Herausforderung, die Potenziale aller Bevölkerungsgruppen, auch die von bereits Zugewanderten, durch eine Verbesserung von Bildungserfolgen und eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung besser zu erschließen und ihre Attraktivität für die Zuzüge von Erwerbstätigen aus dem In- und Ausland zu steigern (vgl. Schlömer 2012, S. 82ff.).

Kommunen in ländlichen Räumen sind in der Regel stärker von den Folgen des demografischen Wandels betroffen als großstädtische Regionen. Hierzu gehören insbesondere überdurchschnittliche Abwanderungsraten, ungünstigere Entwicklungen der Altersstruktur der Bevölkerung und eine geringere Attraktivität für Neuzuwanderer. Zugleich aber bietet das Leben in den in ländlichen Regionen gelegenen Klein- und Mittelstädten eine Reihe von Vorteilen, zum Beispiel eine hohe Lebens- und Wohnqualität, engere Bindungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern,

gute Bildungseinrichtungen und vielfältige Freizeitmöglichkeiten. In vielen ländlichen Regionen gibt es zudem innovative und weltweit erfolgreiche Unternehmen, die sich zumeist sehr stark mit der Region identifizieren.⁶

Abbildung 1: Bevölkerungswachstum nach Kreisen, 2009-2030



Quelle: Demografieportal des Bundes und der Länder unter www.demografie-portal.de

Ländliche Regionen im Strukturwandel: Merkmale und Herausforderungen

Der Begriff „strukturschwacher Raum“ ist eine Bezeichnung aus der Raumordnung und Raumplanung, der sich vor allem auf drei Standortfaktoren bezieht: geringe Wirtschaftskraft, schrumpfende Bevölkerung und periphere Lage. Eine einheitliche, allgemeingültige Definition des Begriffs existiert allerdings nicht. Vor dem Hintergrund sich dynamisch verändernder demografischer, sozioökonomischer und politischer Rahmenbedingungen sehen sich insbesondere strukturschwache ländliche Regionen „zunehmend mit einem mehrdimensionalen und sich selbst verstärkenden Wandlungs- und Schrumpfungsprozess konfrontiert“ (Mose/Nischwitz 2005, S. 5). Die Problemlagen und Herausforderungen strukturschwacher ländlicher Räume lassen sich insbesondere durch folgende Merkmale beschreiben:⁷

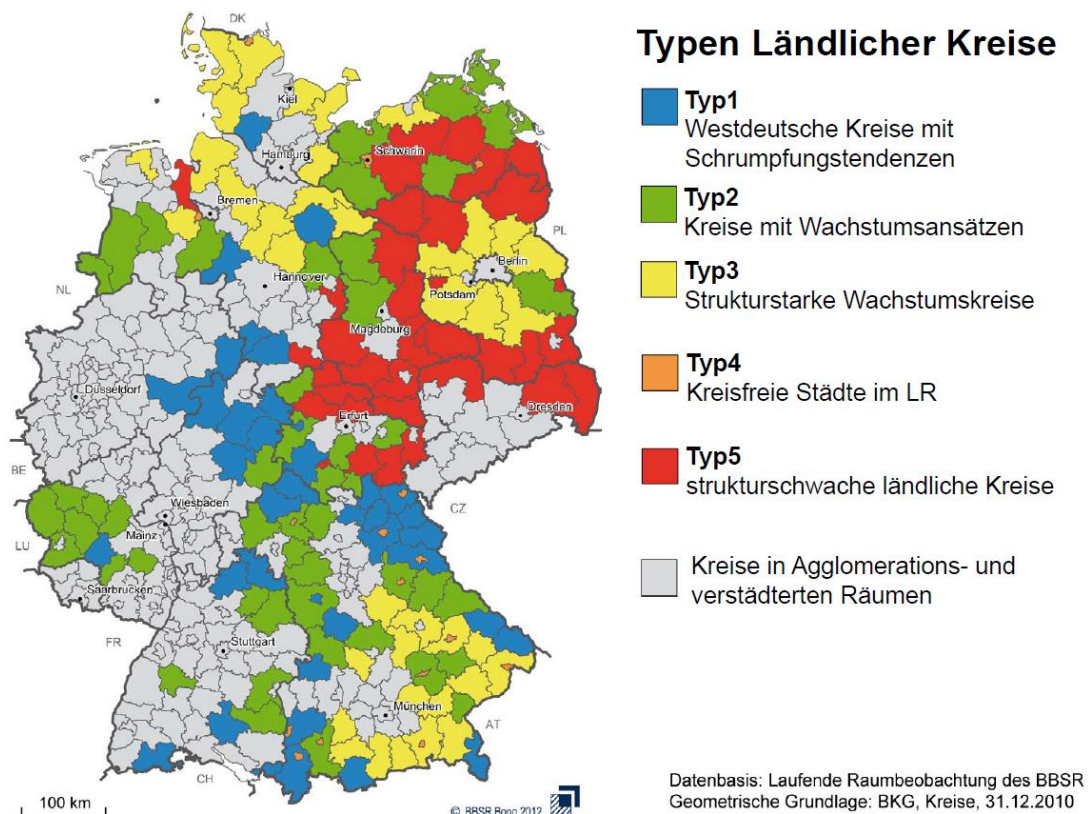
⁶ Zwei Drittel der „Hidden Champions“ in Deutschland, zumeist wenig bekannte Weltmarktführer, haben ihren Hauptsitz in ländlichen Gebieten (vgl. Simon 2012).

⁷ Für eine umfassende Zusammenfassung von Problemlagen und Handlungsfeldern in ländlichen Räumen und insbesondere in peripheren und strukturschwachen ländlichen Regionen siehe Mose/Nischwitz (2009, S. 5ff.).

- wirtschaftliche Strukturschwäche und hohe strukturelle Arbeitslosigkeit;
- geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und geringe Innovationsfähigkeit;
- niedriges Bildungs- und Qualifizierungsniveau, zunehmender Fachkräftemangel;
- Abwanderung von jungen, gut ausgebildeten Menschen, Überalterung der Gesellschaft;
- Defizite der sozialen Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Sport- und Freizeitangebote);
- mangelnde Aktivierung zivilgesellschaftlicher Potenziale;
- begrenzte Reformfähigkeit und -bereitschaft;
- angespannte Finanzsituation und Rückzug auf Pflichtaufgaben;
- eingeschränkte Strategie- und Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat mit Hilfe einer Faktoren-, Cluster- und Diskriminanzanalyse⁸ eine Typisierung ländlicher Räume vorgenommen. Unterschieden werden dabei fünf Typen ländlicher Kreise: „Westdeutsche Kreise mit Schrumpfungstendenzen“, „Kreise mit Wachstumsansätzen“, „Strukturstarke Wachstumskreise“, „Kreisfreie Städte im ländlichen Raum“ und „Strukturschwache ländliche Kreise“. Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass es bei den ausgewählten Strukturindikatoren deutliche Unterschiede zwischen westdeutschen Kreisen mit Schrumpfungstendenzen und strukturschwachen ländlichen Kreisen in Ostdeutschland gibt (insbesondere bei der Entwicklung von Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahlen), die es nahe legen, den Begriff „strukturschwache ländliche Regionen“ vor allem auf die besondere Situation von Kommunen in den neuen Ländern zu beziehen (siehe auch Abbildung 2).

Abbildung 2: Strukturschwache ländliche Regionen



Quelle: Dr. Steffen Maretzke (2012)

⁸ In die Analyse wurden folgende Faktoren einbezogen: Einwohnerdichte 2010, Bevölkerungsentwicklung 2010, Erwerbstätigenentwicklung 1995-2010, Arbeitslosenquote 2010, Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen 2010, Ausländeranteil 2010, Binnenwanderungssaldo je 1.000 Einwohner.

Folgt man dieser Typisierung, dann kann im Sample der Projektkommunen nur der Landkreis Stendal als strukturschwacher ländlicher Kreis beschrieben werden. Die Kreise Bad Kissingen und Höxter werden demgegenüber als westdeutsche Kreise mit Schrumpfungstendenzen, der Kreis Celle als Kreis mit Wachstumsansätzen und die Kreise Göttingen, Main-Kinzig-Kreis und Ostalbkreis als Kreise in Agglomerationsräumen und verstärkten Räumen kategorisiert. Das Modell bündelt ausgewählte Strukturindikatoren auf der Kreisebene und kann damit die mehrdimensionalen Herausforderungen des demografischen und strukturellen Wandels in seiner Vielschichtigkeit nur ansatzweise widerspiegeln. Die Typisierung nach Kreisen sagt zudem wenig aus über kleinräumliche Entwicklungsprozesse und demografische Entwicklungen innerhalb der Landkreise selbst. So weist beispielsweise der Main-Kinzig-Kreis ein ausgeprägtes Ost-West-Gefälle auf. Der Landkreis Celle wiederum verfügt über vergleichsweise positive Strukturdaten, doch ergibt sich in der Stadt Bergen eine besondere Problematik durch den bevorstehenden Abzug der britischen NATO-Streitkräfte.

Das im Jahr 2012 weiterentwickelte Modell der Bertelsmann Stiftung verfolgt mit der Analyse von Demografietypen einen anderen Ansatz, um die Veränderungen in der kommunalen Landschaft, insbesondere den „stark gewachsenen demografischen Druck“ und eine zum Teil „sehr veränderte sozioökonomische Lage“ zu erfassen. Alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden dabei verschiedenen Demografietypen zugeordnet. Die Typisierung verfolgt das Ziel, Zusammenhänge zu beschreiben, besondere Potenziale und Herausforderungen aufzuzeigen sowie Handlungsansätze zu beschreiben (vgl. Große Starmann/Klug 2013, S. 8f.).⁹ Zu den neun Demografietypen gehören beispielsweise „Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen“ (Typ 5), „Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum“ (Typ 6), „Alternde kleinere Kommunen mit Anpassungsdruck“ (Typ 8) und „Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck“ (Typ 9), die den ländlichen Raum abbilden (siehe Tabelle 5).

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. 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. Je höher der Altenquotient, desto ungünstiger wirkt sich dies auf die Versorgungsaufgaben der mittleren Generation im erwerbsfähigen Alter aus. Die Demografietypen 5, 8 und 9 weisen zudem einen unterdurchschnittlichen Ausländeranteil auf, 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 (vgl. Bruckner 2012, S. 14ff.).

Im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung hat die Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken“ vergleichbare Ergebnisse vorgelegt, ohne allerdings eigene Demografietypen zu bilden. Die Arbeitsgruppe hat eine auf wissenschaftlichen Kriterien basierende Methodik entwickelt, mit der die Form und der Umfang der Betroffenheit vom demografischen Wandel in den Regionen abgebildet werden können. Die Analyse konzentriert sich dabei auf Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge, der Wirtschaftskraft, der sozialen und technischen Infra-

⁹ Die Demografietypen der Bertelsmann Stiftung fassen Städte und Gemeinden mit charakteristischen Ausprägungen demografischer, sozialer und wirtschaftlichen Entwicklungen in einer Gruppe zusammen.

struktur sowie auf den Bedarf an Integrationsleistungen für Personen mit Migrationshintergrund und Neuzuwanderer aus dem Ausland.¹⁰

Aus den Strukturproblemen und Schrumpfungsprozessen im ländlichen Raum resultiert „ein besonderer entwicklungspolitischer Handlungsbedarf, der aufgrund der Komplexität der Problemlagen eines ganzheitlichen Handlungsansatzes bedarf“ (Mose/Nischwitz 2009, S. 1). Es gibt allerdings immer wieder Kommunen, die sich mit kreativen Ideen und gut abgestimmten Handlungskonzepten gegen den Schrumpfungstrend behaupten. Zu den wesentlichen Ansatzpunkten gehören dabei die Stärkung der Strategie- und Handlungsfähigkeit, die Entwicklung leistungsfähiger, flexibler und offener Institutionen und Organisationsformen sowie die Identifizierung und Erschließung endogener Entwicklungspotenziale.¹¹ Der Wertschätzung von Vielfalt, der interkulturellen Öffnung kommunaler Einrichtungen sowie der Integration von Zuwanderern kommt dabei eine zentrale Bedeutung nicht nur für die Erschließung der Potenziale von Zugewanderten, sondern auch für die Entwicklung tragfähiger Zukunftsperspektiven von Kommunen und Regionen zu.

2.2 Zuwanderung und Integration in ländlichen Regionen

Seit der Anwerbung von Arbeitskräften in den 1950er- und 1960er-Jahren konzentrieren sich Migranten und ihre Nachkommen in den städtischen Ballungsregionen der alten Bundesländer mit einem hohen Anteil an Industrie, verarbeitendem Gewerbe und spezialisierten Dienstleistungen. Im europäischen Vergleich fällt allerdings auf, dass es in Deutschland kein einzelnes, besonders ausgeprägtes Zentrum der Ansiedlung gibt, sondern dass sich die Zuwanderer in den alten Bundesländern auf eine Vielzahl von Städten auch kleinerer und mittlerer Größenordnung verteilen. Die Zuwanderung und lokale Zuweisung von (Spät-)Aussiedlern¹² und Flüchtlingen hat dieses dezentrale Verteilungsmuster seit den 1990er Jahren noch verstärkt, ein Sachverhalt, der in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion mit ihrer starken Fokussierung auf Großstädte lange Zeit kaum thematisiert wurde: „Migration ist in vielen Klein- und Mittelstädten zu einem prägenden Phänomen und einer Herausforderung für die lokale Politik geworden“ (Gesemann/Roth 2009, S. 15).

Die Ergebnisse des Mikrozensus 2012 zur Verteilung der Bevölkerung nach nicht-administrativen Gebietseinheiten zeigen, dass 60,9 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in städtischen Regionen leben, 26,7 Prozent in Regionen mit Verstädterungsansätzen und 12,5 Prozent in ländlichen Regionen.¹³ In ländlichen Regionen stellen Migrantinnen und Migranten einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von 11,5 Prozent, der in Regionen mit Verstädterungsansätzen auf 17,2 Prozent und in Großstädten auf 25,6 Prozent steigt. Etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (55,6 %) lebt zudem in Klein- und Mittelstädten. Zugewanderte sind zwar in diesen Städten unterrepräsentiert, aber ihr Anteil an der lokalen Bevölkerung ist dennoch beachtlich. Werte von 8,5 Prozent in Gemeinden (unter 5.000 Einwohnern), 15 Prozent in Kleinstäd-

¹⁰ Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel“ sind zu finden unter: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Betroffene_Regionen.html.

¹¹ Siehe hierzu die grundlegende Veröffentlichung der OECD 2006: Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. Paris: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

¹² Aussiedler werden Menschen deutscher Volkszugehörigkeit genannt, die bis zum 31.12.1992 nach Deutschland eingewandert sind. Als Spätaussiedler werden diese Migranten bezeichnet, wenn sie seit dem 01.01.1993 nach Deutschland übergesiedelt sind. Der Kunstbegriff „(Spät-)Aussiedler“ meint beide Gruppen gleichermaßen, ohne nach dem Einreisdatum zu differenzieren.

¹³ Die aktuellen Ergebnisse des Mikrozensus erlauben leider keine Aussage dazu, ob sich die Verteilung der Bevölkerung nach nicht-administrativen Gebietseinheiten im Zeitverlauf verändert hat, da die Kategorisierung der Einheiten für den Mikrozensus 2012 verändert wurde und die Daten von 2012 leider nicht mit früheren Daten vergleichbar sind. Im Zeitraum 2005 bis 2011 ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in ländlichen Regionen leicht von 7,4 auf 7,0 % gesunken.

ten (5.000 bis 20.000 Einwohnern), 20,3 Prozent in kleinen Mittelstädten (20.000 bis 50.000 Einwohnern) und 24,0 Prozent in großen Mittelstädten (50.000 bis 100.000 Einwohnern) sind auf jeden Fall relevante Größen für die Kommunalpolitik.¹⁴

Deutschland erlebt gegenwärtig die höchste Zuwanderung seit 20 Jahren. Im Jahr 2013 sind nach vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes rund 1,2 Millionen Menschen nach Deutschland zugezogen, während 789.000 Personen fortgezogen sind. Daraus ergibt sich ein Wanderungsüberschuss von 437.000 Personen, ebenfalls der höchste Wert seit 1993. Die Steigerungen der Zuzüge und des Wanderungsüberschusses basieren auf einer stärkeren Zuwanderung ausländischer Personen. Einem hohen Wanderungsüberschuss ausländischer Personen (+ 459.000 Personen) steht ein geringer Wanderungsverlust bei deutschen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber (- 22.000 Personen). Die ausländischen Personen kamen hauptsächlich aus dem EU-Raum (727.000 Zuzüge; Wanderungsüberschuss: 304.000 Personen), insbesondere aus den von der Euro-Krise besonders betroffenen süd-, südost- und osteuropäischen Ländern Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (Wanderungsüberschuss: 85.000 Personen), aus Polen (73.000 Personen), Bulgarien und Rumänien (72.000 Personen) und Ungarn (24.000 Personen).¹⁵

Aktuelle Berechnungen des Bundesinstituts für Bevölkerungswissenschaften für das Jahr 2012 zeigen, dass die Regionen in Deutschland sehr unterschiedlich von der aktuellen Zuwanderung profitieren. Großstädte und Ballungsräume weisen demnach einen hohen Wanderungsgewinn auf, während strukturschwache Regionen, insbesondere in Ostdeutschland, wenig attraktiv für Zuwanderer sind. Dennoch hatten 2012 nur sieben der 402 deutschen Kreise einen negativen Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland. In Süddeutschland weisen viele ländliche Regionen einen deutlich positiven Außenwanderungssaldo auf, der vor allem mit der starken Nachfrage nach Fachkräften in diesen Regionen zusammenhängen dürfte.¹⁶ Diese Ergebnisse spiegeln auch die Situation in den Projektkommunen wider, die entweder geringe Wanderungsgewinne von zwei bis unter vier Personen je 1.000 Einwohner (Landkreis Bad Kissingen, Landkreis Celle, Kreis Hötter, Landkreis Stendal) oder mittlere Wanderungsgewinne von vier bis unter sechs Personen (Main-Kinzig-Kreis, Ostalbkreis) verzeichnen (siehe auch Abbildung 3).¹⁷

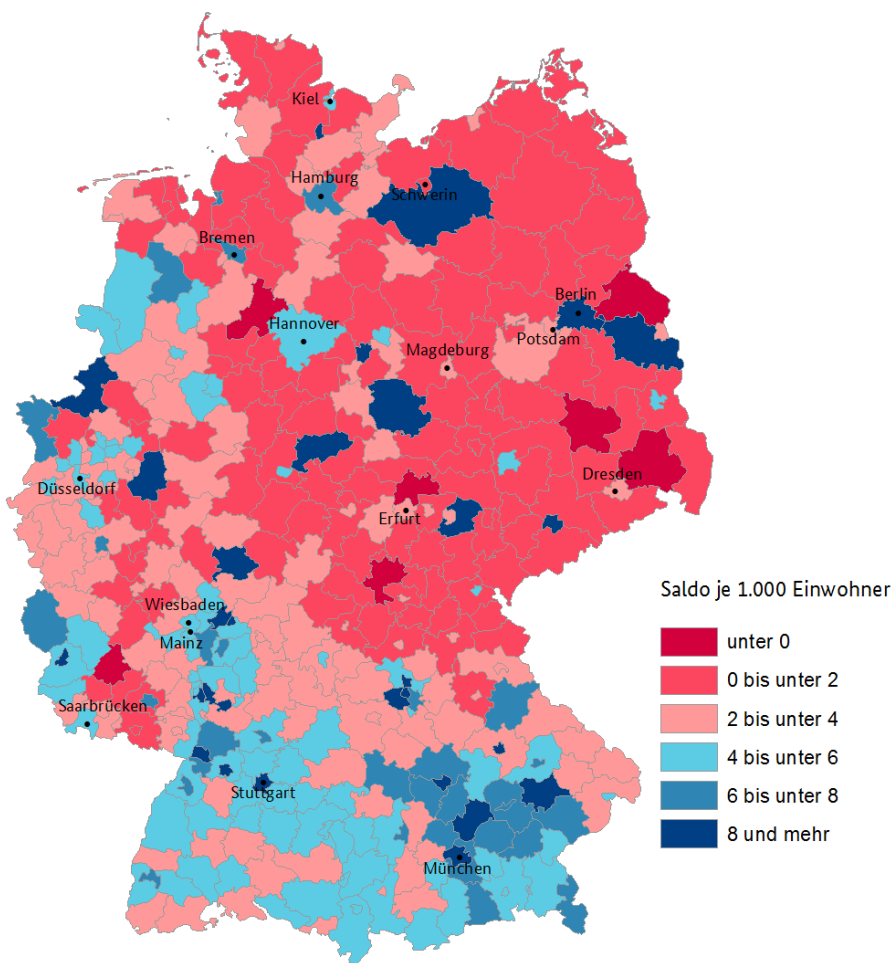
¹⁴ Eigene Berechnungen (DESI 2014), auf der Grundlage der Ergebnisse des Mikrozensus 2012 zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2013, korrigiert am 14. Mai 2014).

¹⁵ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 22. Mai 2014 – 179/14; siehe auch Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013 (Statistisches Bundesamt 2014).

¹⁶ Siehe http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Aussenwanderung_Kreise.html.

¹⁷ Der Wert für den Landkreis Göttingen ist nicht vergleichbar, da der hohe Wanderungsgewinn vor allem statistischer Natur ist, da einige Zuwanderungsgruppen wie Asylbewerber oder (Spät-)Aussiedler zunächst in zentralen Aufnahme-lager wie dem Grenzdurchgangslager Friedland registriert werden und danach in andere Regionen fortziehen.

Abbildung 3: Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland, 2012



Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Berechnungen: BiB
Geometrische Grundlage: © GeoBasis-DE / BKG (2013)

© BiB 2014 /
demografie-portal.de

Zuwanderer zieht es – heute wie früher – vor allem in Großstädte und Ballungsräume, in denen es gute Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten gibt und wo häufig schon Familienangehörige, Bekannte oder andere Mitglieder der eigenen ethnischen Gruppe leben. Staatliche Steuerungsmöglichkeiten gibt es in Bezug auf die Wahl des Wohnortes nur begrenzt. Sie sind zumeist vorübergehender Natur und auf die Zuweisung bestimmter Gruppen wie Asylbewerber und (Spät-) Aussiedler begrenzt. Das dezentrale Muster der Migration, das sich in Deutschland in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hat, hat sich allerdings bislang als relativ stabil erwiesen. Als Zuwanderungsland profitiert Deutschland aktuell von den wirtschaftlichen Strukturproblemen und der finanzpolitischen Krise in den (süd-)ost-europäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union. Wie lange die Zuwanderungsströme aus diesen Ländern anhalten, ist zurzeit allerdings ebenso ungewiss wie die künftige regionale Verteilung der Zuwanderer. Regionen und Kommunen sehen sich aber einer zunehmenden Konkurrenz um (qualifizierte) Zuwanderer ausgesetzt und insbesondere Kommunen in ländlichen Regionen, die besonders vom demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen sind, werden ihre Anstrengungen verstärken müssen, um ihre Attraktivität für Zuwanderer zu erhöhen.

Die zunehmende Internationalisierung der Migration ist bereits heute eine wesentliche Komponente des demografischen Wandels, die lange Zeit unterschätzt wurde und der eine zunehmende Bedeutung in theoretischen Modellen, empirischen Studien und politischen Strategien beigemessen wird (siehe auch Köppen et al. 2012).

2.3 Forschungsarbeiten zu Migration und Integration in ländlichen Regionen

Die öffentliche Debatte und wissenschaftliche Forschung zu Fragen von Migration und Integration in Deutschland ist durch eine starke Fokussierung auf die Bundesebene und die Situation in Großstädten geprägt. Vergleichende Studien und zusammenfassende Darstellungen zur Integrationspolitik von Ländern und Kommunen gibt es kaum und die spezifischen Bedingungen von Migration, Integration und Partizipation in ländlichen Regionen wurden lange Zeit nur sporadisch thematisiert. Seit Ende des letzten Jahrzehnts sind allerdings einige Forschungsprojekte zu Integrationspotenzialen in ländlichen Regionen entstanden, die in diesem Zusammenhang kurz zusammenfassend dargestellt werden.

In den Jahren 2009 bis 2011 wurde, initiiert von der Schader-Stiftung, das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ durchgeführt. In diesem Projekt wurden erstmals die Besonderheiten von Integrationsprozessen und -potenzialen in kleinen Städten und Gemeinden ländlicher Regionen systematisch in den Blick genommen. Einige der wesentlichen daraus resultierenden Erkenntnisse sind (vgl. Schader-Stiftung 2011, S. 19ff.):

- Potenziale und Herausforderungen der Integration in Kleinstädten und Gemeinden hängen von der Größe und Lage der Kommunen, den demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, der lokalen Migrations- und Integrationsgeschichte sowie den lokalen Handlungsspielräumen bei der Ausgestaltung einer kommunalen Integrationspolitik ab.
- Ländliche Regionen sind durch eine geringere Anzahl von Zugewanderten, einen geringeren Bevölkerungsanteil und eine besondere Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gekennzeichnet. Das erschwert die Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten, während Ansprechpartner und Interessenvertreter in der lokalen Politik häufig fehlen.
- Kleine Städte und Gemeinden haben aufgrund einer zumeist geringeren Ressourcenausstattung besondere Schwierigkeiten, nachhaltige Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit herauszubilden. Kooperationsvereinbarungen zwischen Landkreisen und kreisabhängigen Städten und Gemeinden können helfen, die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zu erweitern.
- Die geringere Siedlungsdichte, die größeren räumlichen Distanzen und die geringere Anzahl von Personen mit Migrationshintergrund erschweren die Gewährleistung eines ausreichenden, bedarfsgerechten und differenzierten Integrationsangebots in den Landkreisen.
- In den überschaubaren kleinstädtischen Zusammenhängen kommt zivilgesellschaftlichen Akteuren und Einrichtungen wie ehrenamtlich Aktiven, Kirchen, Vereinen und Wohlfahrtsverbänden eine Schlüsselrolle bei der Integration von Zugewanderten zu.

Es gehört zudem zu den Verdiensten des Projekts, auf die Bedeutung einer aktiven Integrations- und Zuwanderungspolitik für von Abwanderung und Bevölkerungsrückgang betroffene ländliche Räume hingewiesen zu haben:

„Gerade die ländlichen Gebiete, die durch den demografischen Wandel von Bevölkerungsrückgang und Abwanderung betroffen sind, müssen auf das Potenzial aller ihrer Bewohnerinnen und Bewohner und auch auf eine offensive Zuwanderungspolitik setzen. Integrationspolitik muss insofern zu einem festen und integralen Bestandteil einer kommunalen Entwicklungsstrategie werden. Die Offenheit und Öffnung der kommunalen und zivilgesellschaftlichen Strukturen gegenüber den Belangen der Zugewanderten ist dabei Teil einer Strategie, um die Kommunen des ländlichen Raumes zukunftsfähig zu gestalten“ (Schader-Stiftung 2011, S. 27).

Zu den Handlungsempfehlungen des Forschungs-Praxis-Projekts „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ gehören eine neue Anerkennungs- und Willkommenskultur im ländlichen Raum, eine aktive und strategisch angelegte Integrationspolitik, die Vernetzung aller integrationsrelevanten Akteure und Einrichtungen, die Verbesserung der Integrationsbedingungen in Schulen und Bildungseinrichtungen, die Erschließung der Potenziale von Vereinen für die Förderung von Integrationsprozessen, eine stärkere Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit auf die Ressourcen von Migrantinnen und Migranten sowie die Nutzung von Nachbarschaften und öffentlichen Räumen für Begegnung und Integration (ebd., S. 27ff.).

Das Modellprojekt „Diverse City – Gesellschaftliche Diversität in der Stadt- und Landkreisentwicklung – Perspektiven für die Zukunft“, das von 2009 bis 2011 vom Christlichen Jugenddorfwerk (CJD) in Eutin in Schleswig-Holstein koordiniert wurde, hat sechs Klein- und Mittelstädte sowie einen Landkreis in sechs Bundesländern bei der Initiierung, Umsetzung und Etablierung eines kommunalen Entwicklungsprozesses unterstützt, der auf die Wertschätzung von gesellschaftlicher Diversität ausgerichtet ist. Zu den Zielen des Projekts gehörten 1. die Sensibilisierung und ein Bewusstseinswandel im Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt, 2. die Verankerung von Diversitätsstrategien als Querschnittsthema in der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung sowie 3. die Entwicklung eines Leitfadens für die Implementierung von Diversitätsstrategien in der kommunalen Praxis von Klein- und Mittelstädten (vgl. CJD Eutin und Hamburg 2011).

Im Rahmen des Projekts „Diverse City“ wurde unter anderem ein aus den Praxiserfahrungen vor Ort abgeleitetes und übertragbares Modell der diversitätsorientierten Strategiebildung mit einem indikatorenbasierten Monitoring- und Evaluationssystem entwickelt und als Handreichung für die Etablierung einer diversitätsorientierten Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten konzipiert (ebd., S. 66ff.):

„Wesentliche Erfolgsfaktoren bei der Entwicklung von Diversitätsstrategien zur Erschließung und Nutzung der Ressourcen von Bürgern mit Migrationshintergrund sind die Verankerung des Themas auf höchster politischer Ebene (Top-Down-Prinzip) sowie die Beteiligung der gesamten Stadtgesellschaft und damit die Teilhabe aller Bürger und Akteure (Verankerung als Querschnittsaufgabe). Die Verknüpfung von Diversitätsstrategien mit der kommunalen Entwicklungssteuerung zieht strukturelle und politische Veränderungen nach sich (Partizipationsmöglichkeiten, kommunalpolitische Steuerung etc.). [...] Die Strategiebildung ist damit in erster Linie als kommunikativer Prozess zu verstehen, der vier Elemente umfasst: Bewusstseinswandel bzw. Sensibilisierung im Umgang mit Bürgern mit Migrationshintergrund, strategische Planung, Umsetzung von Strategien und langfristige Verankerung“ (CJD Eutin und Hamburg 2012, S. 4).

Die Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen stand im Vordergrund von Untersuchungen, die an der Universität des Saarlandes und am Leibniz-Institut für Länderkunde in den Jahren 2010 und 2011 durchgeführt wurden. Zu den Ergebnissen gehört, dass Migranten ihr Leben im ländlichen Raum nicht als schwieriger empfinden als Migranten in großstädtischen Regionen und die Entscheidung zur Migration in ländliche Räume oft mit der Bevorzugung eines bestimmten (ruralen) Lebensstils einhergeht. Auf der Grundlage von qualitativen Interviews in Ostsachsen und dem Saarland werden zwei Typen von Migranten – berufsorientierte und privatweltlich orientierte Migranten – unterschieden und in Bezug auf das Verhältnis zum ländlichen Raum, das Verhältnis zur lokalen Bevölkerung und die Integration in die lokale Gesellschaft analysiert (vgl. Nadler et al. 2012).

Mit Hilfe dieser Typisierung werden Chancen für die Migranten und die Regionen herausgearbeitet. Zu den Chancen gehören verbesserte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und Karrierechancen bei beruflich orientierten Migranten sowie die Verbesserung der eigenen Lebenslage und die

Erleichterung der Identifikation mit dem Wohnort als neuer Heimat bei privatweltlich orientierten Migranten. Chancen für die Region werden im Transfer von Informationen und Wissen, der Schaffung von Zugängen zu transnationalen Netzwerken und der Entwicklung interkultureller Kompetenzen in der lokalen Bevölkerung gesehen. Privatweltlich orientierte Migranten werden zudem als wichtige Ressource für das bürgerschaftliche Engagement und eine lebendige Vereinskultur gesehen. Für Kommunen in ländlichen Regionen komme es darauf an, „eine emotionale Bindung der beruflich orientierten Migranten an die Region über eine verstärkte Einbindung in soziale Netzwerke außerhalb des Arbeitsmarkts zu erzeugen“ und Modelle zu entwickeln, „um die vorhandenen Fähigkeiten der Migranten zu nutzen und sie gegebenenfalls an die Fachkräftebedarfe der lokalen Unternehmen anzupassen“ (Nadler et al. 2012, S. 118).

Im Rahmen eines Forschungsverbundes an der Hochschule Fulda wurden unter Leitung von Prof. Dr. Monika Alisch und Prof. Dr. Michael May acht Fallstudien zu den Integrationspotenzialen in kleinen Städten durchgeführt (vgl. Alisch/May 2011). Im Zentrum stand dabei die Rekonstruktion der Interessensorientierungen von Zuwanderern, die denen der institutionellen Akteure handlungsorientiert an die Seite gestellt wurden. Die „Möglichkeiten zu einer umfassenderen Integration“ wurden somit „auf die längst eingesetzten Integrationsleistungen der Zuwanderer selbst bezogen, die als Potenziale für eine lokale Integrationspolitik bisher kaum abgerufen wurden“ (Alisch 2011, S. 211).

Zu den Handlungsforschungsergebnissen des Verbundes gehören insbesondere ein Interesse von Migranten an Gemeinschaftserlebnissen im Rahmen einer lokalen „Wir-Kultur“, an Gelegenheiten für informelles Lernen durch (interkulturelle) Kommunikation und an Räumen zur Diskussion von Diskriminierungserfahrungen. Die Entwicklung lokaler Infrastrukturangebote solle sich daher stärker an Bedürfnissen und weniger an Bedarfen von Migranten orientieren. Notwendig sei zudem die Institutionalisierung einer Unterstützungskultur als Strategie zur stärkeren öffentlichen Einbindung der Aktivitäten von Migranten und die Schaffung von lokalen Gelegenheiten, um die deutsche Sprache in einem interkulturellen, auf Zugehörigkeit abzielenden Kontext anzuwenden (ebd. S. 213ff.). Die Ergebnisse des Forschungsverbundes zeigen, wie wichtig die Etablierung einer lokalen Partizipationskultur für die Erschließung von Integrationspotenzialen ist.

Ergänzende Informationen zum Umgang von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen mit Zuwanderung sind in der bereits erwähnten Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zu finden. Diesen Studien zu den Integrationspotenzialen ländlicher Regionen im demografischen und strukturellen Wandel ist es zu verdanken, dass die Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten von Kommunen im ländlichen Raum erstmals systematischer bearbeitet wurden. Eine zusammenführende und bilanzierende Aufarbeitung und Diskussion der verschiedenen Studien steht noch aus.

2.4 Kommunale Integrationspolitik in Klein- und Mittelstädten

Die kommunale Integrationspolitik in Deutschland ist durch Unterschiede geprägt, die vor allem mit der Gemeindegröße und dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zusammenhängen. Bemerkenswert ist, dass Kommunen im ländlichen Raum der Integration von Zugewanderten einen relativ hohen Stellenwert zuschreiben: 70,8 Prozent der Befragten geben an, dass der Integrationsarbeit in ihrer Kommune eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zukommt. Als die wichtigsten Gründe für eine hohe Bedeutungszuschreibung nennen knapp zwei Drittel der Befragten die demografische Entwicklung und unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (jeweils 64,7 %) (vgl. Gesemann et al. 2012).¹⁸

¹⁸ Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung für Kommunen im ländlichen Raum basieren auf einer nicht veröffentlichten Sonderauswertung vom 03.04.2012.

Als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe ist Integrationspolitik allerdings nur in 47,9 Prozent der Mittelstädte sowie in 27,9 Prozent der Kleinstädte und Gemeinden verankert (Kommunen insgesamt: 56,8 %). Über eine kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund verfügen zudem nur 44,4 Prozent der Mittelstädte sowie 11,9 Prozent der Kleinstädte und Gemeinden (alle Kommunen: 53,1 %). Das zeigt, dass sich insbesondere in kleinen Kommunen die gewachsene Bedeutung von Integrationspolitik noch nicht in den Strukturen vor Ort widerspiegelt. Im ländlichen Raum ist Integrationspolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in 41,7 Prozent der befragten Kommunen verankert; über eine kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Zugewanderten verfügen nach eigenen Angaben 33,3 Prozent. Die Größe der Gemeinde ist demnach mehr als die räumliche Lage für eine strategische Verankerung von Integrationspolitik in der Kommunalverwaltung verantwortlich.

Politische Steuerung und strategische Ausrichtung gehören zu den zentralen Erfolgsfaktoren einer aktiven kommunalen Integrationspolitik. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass immerhin 39,5 Prozent der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise die Grundlagen für eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit geschaffen haben. Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit wird dabei vor allem von der Gemeindegröße beeinflusst: Drei von vier Großstädten messen der Integration von Migranten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei, haben Integration als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert und verfügen über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Zugewanderten, während dies nur auf jede vierzehnte Kleinstadt oder Gemeinde zutrifft. Diese Ergebnisse zeigen, dass es in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden einen erhöhten Beratungs- und Unterstützungsbedarf bezogen auf die politische Steuerung der Integrationsarbeit gibt (vgl. Gesemann et al. 2012).

Im Vergleich der Kommunen, die Elemente einer strategischen Steuerung in der Integrationspolitik verankert haben und solchen, die diese Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände noch nicht umgesetzt haben, zeigen sich sehr ausgeprägte Unterschiede in allen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik. Das zeigt sich in besonderer Weise in Bezug auf Anstrengungen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ist daher von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, Integration als kommunale Zukunftsaufgabe nachhaltig anzulegen und weiterzuentwickeln. Aufbau und Verankerung einer strategischen Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit als Schlüsselaufgabe sind zudem zentrale Anknüpfungspunkte für Förderprogramme von Bund und Ländern (vgl. Gesemann 2013).

2.5 Integrationspolitische Konzepte und Strukturen in den Bundesländern

Die Neuausrichtung der bundesdeutschen Integrations- und Zuwanderungspolitik, die Ausweitung von Angeboten zur Förderung der Integration von Zuwanderern (Integrationskurse, Migrationserstberatung) und die Entwicklung eines Verständnisses von Integrationspolitik als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen haben im letzten Jahrzehnt die Handlungsspielräume einer aktiven und strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik erweitert. In ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan haben die Bundesländer die Kommunen als „zentrale integrationspolitische Akteure“ gewürdigt und deren „vielfältige Leistungen“ bei der Förderung der Integration von Zugewanderten betont. Dabei zeigen sich zwischen den Ländern Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede in der Konzeption und strategischen Ausrichtung der Integrationspolitik sowie der Unterstützung von Kommunen, welche die Ausrichtung, Schwerpunkte und Handlungsspielräume der kommunalen Integrationspolitik nachhaltig beeinflussen.

Die Bundesländer sind wichtige Akteure, wenn es um Integration und Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund geht. Sie sind im föderalen System für zentrale Politikbereiche wie

Bildung und Kultur verantwortlich und beeinflussen die Entwicklung von kommunalen Konzepten, Strategien und Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten. Im föderalen System lassen sich zumindest fünf Regelungsmodi benennen, die zu einer eigenen integrationspolitischen Agenda auf Landesebene beitragen (vgl. Gesemann/Roth 2014a+b; siehe auch Thränhardt 2001):

- Dies sind zunächst die autonomen Handlungsfelder der Länder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie zum Beispiel in der Kultur-, Bildungspolitik, in der Schaffung von Ausländerbeiräten und -beauftragten).
- Die Landesregierungen sind zuständig für den gesetzlichen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung im jeweiligen Bundesland (Gemeinde- und Landkreisordnungen etc.). Sie können beispielsweise ihre Städte, Gemeinden und Landkreise zur Schaffung von Integrationsbeiräten verpflichten oder Programme auflegen, mit denen sie Städte, Gemeinden und Landkreise dabei unterstützen, die kommunale Integrationspolitik weiter zu entwickeln.
- Handlungsspielräume ergeben sich auch aus der Implementationshoheit der Länder. Dabei geht es nicht nur um die Auslegungsspielräume in Bundesgesetzen, sondern auch um Ausmaß und Form ihrer Umsetzung (zum Beispiel bei der Einbürgerung und der Verfestigung des Aufenthaltsstatus, bei der Ausgestaltung einer Willkommenskultur in Ausländerbehörden).
- Die Länder üben Einfluss durch ihre Mitwirkung bei Bundesentscheidungen und Bundesratsinitiativen sowie in Abstimmungs- und Transferprozessen durch Institutionen wie die Bundesinnenministerkonferenz aus.
- Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich darüber hinaus durch Kampagnen und andere Formen der symbolischen Politik, wie zum Beispiel Einbürgerungsinitiativen.

Diese landespolitischen Handlungsmöglichkeiten können in Abstufungen in allen Integrationsbereichen wirksam werden. Besondere Aufmerksamkeit haben dabei bislang vor allem die Themenfelder Bildung (Hunger/Thränhardt 2006; Thränhardt 2012) und Einbürgerungen (Henkes 2008; Thränhardt 2012; Lämmermann 2013), aber auch der Umgang mit religiöser Vielfalt (Henkes 2008; Blumenthal 2009) gefunden. Diese Bereiche sind durch deutliche landespolitische Unterschiede gekennzeichnet. Viele Bundesländer haben ihre Integrationspolitik in den letzten Jahren institutionell weiter entwickelt und inhaltlich neu ausgerichtet. Ein sichtbares Ergebnis dieser Entwicklung ist eine wachsende Zahl von Leitlinien, Integrationskonzepten und Aktionsplänen, die den Anspruch auf eine gestaltende Integrationspolitik unterstreichen. Die von den Landesregierungen und/oder Parlamenten verabschiedeten Programme unterscheiden sich in ihrer thematischen Breite, Verbindlichkeit und finanziellen Ausstattung erheblich. Das Spektrum reicht von projektorientierten Förderprogrammen bis zu Versuchen, strategische Ziele für zentrale Integrationsbereiche zu entwickeln, konkrete Maßnahmen auszuweisen und sie mit Hilfe von Indikatoren und Evaluationen zu überprüfen (vgl. Gesemann/Roth 2014a+b; siehe auch Abbildung 4).

Abbildung 4: Integrations- und Partizipationspolitik in den Bundesländern der Projektkommunen

Bundesland	Grundlage der Integrationspolitik	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik
Baden-Württemberg	Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg: „Chancen durch aktive Integrationspolitik“ (2011)	Ministerium für Integration Baden-Württemberg
Bayern	„Aktion Integration“ mit Integrationsleitlinien, Zehn-Punkte-Programm und Integrationskonzept (2008)	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen - Abteilung Integration und Migration, Europapolitik Beauftragter für Integration der Bayerischen Staatsregierung
Hessen	Leitlinien der Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung (Beschluss des Kabinetts vom 28. März 2000) Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung (2012)	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration - Staatssekretär und Bevollmächtigter für Integration und Antidiskriminierung Integrationsbeirat der Hessischen Landesregierung
Niedersachsen	Koalitionsvertrag zwischen der SPD Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen: „Weltoffenes Niedersachsen – Vielfalt und Teilhabe stärken“ (2013)	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration - Abteilung Integration Staatskanzlei, Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe
Nordrhein-Westfalen	„Aktionsplan Integration – Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen“ (Juni 2006) Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz) (14. Februar 2012)	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen - Abteilung Integration Interministerielle Arbeitsgruppe „Integration“ Integrationsbeirat
Sachsen-Anhalt	Leitbild zur Entwicklung der Zuwanderung und Integration in Sachsen-Anhalt (2005) Aktionsprogramm Integration (2009)	Ministerium für Arbeit und Soziales - Integrationsbeauftragte der Landesregierung Ministerium für Inneres und Sport - Referat Staatsangehörigkeit, Personenstand, Meldewesen, Recht der Vertriebenen, Ausländer und Integration Interministerielle Arbeitsgruppe Integration Landesintegrationsbeirat

Quelle: Eigene Darstellung (DESI 2014)

Als übergeordnete Ziele der integrationspolitischen Leitlinien und Konzepte der Bundesländer werden die umfassende Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie der Abbau von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit benannt. Zuwanderinnen und Zuwanderer werden als ökonomischer und kultureller Gewinn für die Gesellschaft betrachtet, denen angesichts des demografischen Wandels eine besondere Bedeutung zukommt. Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wird dabei als Aufgabe verstanden, die im Rahmen einer aktiven und nachhaltigen Integrationspolitik bearbeitet werden muss.

Die meisten Konzepte und Leitlinien der Bundesländer betonen, dass Integrationspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. In einigen Fällen wird der Beitrag der kommunalen Integrationspolitik besonders hervorgehoben. Die größte Verbindlichkeit können die beiden Bundesländer für sich beanspruchen, die Integrationsgesetze verabschiedet haben: Das Berliner „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration“ vom 28.12.2010 war der Vorreiter, Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 14. Februar 2012 ein „Teilhabe- und Integrationsgesetz“. Baden-Württemberg hat ebenfalls ein Partizipations- und Integrationsgesetz angekündigt, das verbindliche Zahlen und messbare Ziele enthalten soll.

Die Bundesländer haben im vergangenen Jahrzehnt zudem ihre Anstrengungen verstärkt, eine aktive und strategisch ausgerichtete kommunale Integrationsarbeit durch Landesprogramme anzuregen und zu fördern. Die Politik der Länder reicht dabei von der Förderung eines Informationsaustausches zwischen den Kommunen und einer vorwiegend symbolischen Politik in Bayern bis zur Einrichtung sehr gut ausgestatteter Kommunaler Integrationszentren in allen Kreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen:

- *Baden-Württemberg*: Neues Landesprogramm zur „Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“ und zur Entwicklung nachhaltiger Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit (seit 2013).
- *Bayern*: Unterstützung der kommunalen Integrationsarbeit durch Veranstaltung regionaler Integrationsforen und Informationsbörsen sowie Verleihung von Integrationspreisen.
- *Hessen*: „Landesprogramm Modellregionen Integration“ (2009-2013) zur Förderung von strukturellen Veränderungen der bestehenden Institutionen und Angebote, der Vernetzung von Akteuren und der Schaffung nachhaltiger Beteiligungsstrukturen sowie Aufbau eines kommunalen Integrationsmonitorings. Ab 2014 Umsetzung eines neuen Landesprogramms zur Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ mit den Schwerpunkten Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur sowie interkulturelle Öffnung von Verwaltungen, aber auch Vereinen und Verbänden. Antragsberechtigt sind alle hessischen Landkreise, kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte.
- *Niedersachsen*: Die Einrichtung von „Leitstellen für Integration“ in 15 Landkreisen und Städten in Form einer unbefristeten Abordnung von Landesbediensteten an die Kommunen (2005-2013) wurde im Jahr 2014 durch die Einrichtung von „Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe“ in Landkreisen, kreisfreien Städten und der Region Hannover zur Förderung einer nachhaltigen und zukunftsorientierten Migrations- und Integrationspolitik abgelöst.
- *Nordrhein-Westfalen*: Landesprogramm „KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ (2005 bis 2012) zur Förderung kommunaler Integrationsangebote und einer stärker strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit. Einrichtung von Kommunalen Integrationszentren auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes von 2012 in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen. Die Förderung hat vor allem eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen sowie der Koordination von Aktivitäten und Angeboten vor Ort zum Ziel. Personell sind

die Kommunalen Integrationszentren in der Regel mit 5,5 vom Land geförderten Stellen ausgestattet, darunter zwei vom Land abgeordnete Lehrkräfte.

- *Sachsen-Anhalt*: Einrichtung von Koordinierungsstellen für Integration in allen Landkreisen und kreisfreien Städten und Landesprogramm zur Förderung gemeinwesenorientierter Integrationsprojekte.

Die Befragung zum Stand der kommunalen Integrationsarbeit in Deutschland hat ergeben, dass mehr als 70 Prozent der Kommunen die Bedeutung von Programmen und Initiativen von Bund und Ländern als sehr hilfreich oder hilfreich für die kommunale Integrationsarbeit bewerten.¹⁹ Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen sehen aber einen weitergehenden Unterstützungsbedarf bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik. Zu den Vorschlägen gehören eine bessere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit, eine stärkere Abstimmung und Koordination der integrationspolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, ein Wandel von einer befristeten Projektförderung zur langfristig ausgerichteten Strukturförderung und die stärkere Verankerung kommunaler Integrationsangebote als Regelleistungen (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 134ff.).

Zu den Ergebnissen der Studie gehört allerdings auch, dass rund die Hälfte der Kleinstädte und Gemeinden die Bedeutung der Programme von Bund und Ländern als eher unbedeutend, wenig hilfreich oder nicht hilfreich bewertet. Kleine Kommunen nutzen zudem überörtliche Netzwerke und Programme sehr viel seltener als größere Kommunen. Diese Befunde zeigen, dass kleine und mittlere Städte und Gemeinden einer stärkeren und systematischeren Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik bedürfen. Von Bedeutung scheint vor allem zu sein, die Instrumente der Steuerung stärker an die spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten von kleinen Städten und Gemeinden anzupassen. Es sollten zudem spezielle Möglichkeiten eines moderierten und strukturierten Erfahrungsaustausches geschaffen werden, der Erfolgsfaktoren der Integrationsarbeit vor Ort aufarbeitet, zur Verbreitung guter Praxisbeispiele beiträgt und kleine Kommunen befähigt, voneinander zu lernen.

¹⁹ Bei den Ergebnissen zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Bundesländern (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 136).

3. Die Projektkommunen – Determinanten und Ansätze kommunaler Integrations- und Zuwanderungspolitik

In diesem Kapitel werden zunächst die demografischen, wirtschaftlichen und räumlichen Rahmenbedingungen sowie die Bedingungen von Migration und Integration in den Projektkommunen beschrieben. Es folgt eine zusammenfassende Darstellung von Ansätzen zur strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik, zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels, zur Sicherung der Fachkräftebasis sowie zur Zusammenführung unterschiedlicher Ansätze und Strategien in den beteiligten Kommunen.

3.1 Räumliche und strukturelle Rahmenbedingungen

Das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ richtete sich an Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen ländlichen Regionen, die von Schrumpfung und demografischem Wandel betroffen sind. Voraussetzung für die Teilnahme waren 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 konnte. Im Rahmen eines bundesweiten Interessenbekundungsverfahrens wurden sieben kreisangehörige Städte mit ihren Landkreisen ausgewählt.

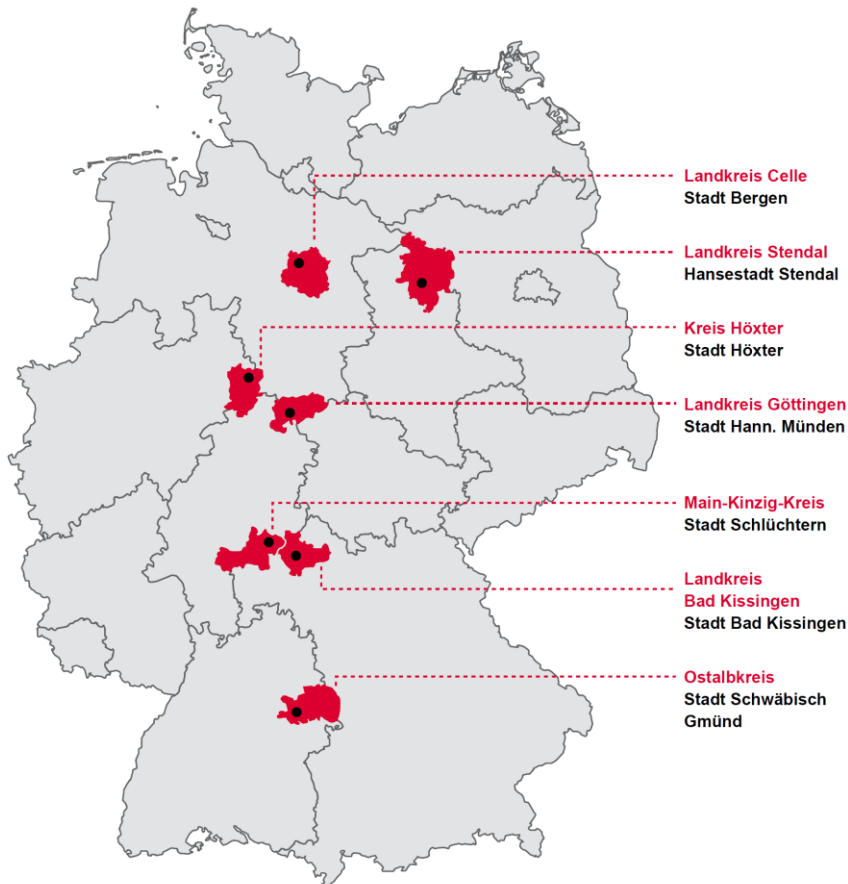
Teilnehmende Städte und Landkreise waren:

- 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
- Hansestadt Stendal und Landkreis Stendal, Sachsen-Anhalt

Die Profile der am Projekt beteiligten Kommunen spiegeln insgesamt die Bedingungen, Strukturen und Herausforderungen von Kommunen in ländlichen Regionen wider, die in besonderer Weise von demografischer Entwicklung und strukturellem 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 der Projektkommunen umfassen größere Kleinstädte (Bergen, Schlüchtern), kleine Mittelstädte (Bad Kissingen, Hann. Münden, Höxter, Stendal) und eine größere 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 Besiedlung und Lage im Raum zeigen sich ausgeprägte Unterschiede zwischen den Kommunen, von „überwiegend städtisch, zentral“ (Schwäbisch Gmünd), über „teilweise städtisch, peripher“ (Bad Kissingen, Höxter, Schlüchtern) bis hin zu „ländlich, peripher“ (Bergen). Diese Unterschiede spiegeln sich in den siedlungsstrukturellen Kreistypen wider, die von „dünn besiedelten ländlichen Kreisen“ (Landkreise Bad Kissingen, Celle, Stendal) über „ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen“ (Kreis Höxter) bis zu „städtischen Kreisen“ (Landkreis Göttingen, Main-Kinzig-Kreis, Ostalbkreis) reichen (vgl. Tabelle 2).

Abbildung 5: Die Projektkommunen



Quelle: Schader-Stiftung

Tabelle 2: Raum- und siedlungsstrukturelle Merkmale der Projektkommunen

Stadt/ Landkreis	Stadt- und Gemeindtyp/ Funktionszuweisung	Raumtyp Besiedlung und Lage	Siedlungs- struktureller Kreistyp
Bad Kissingen/ Landkreis Bad Kissingen	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	Teilweise städtisch; peripher	Dünn besiedelter ländlicher Kreis
Bergen/ Landkreis Celle	Größere Kleinstadt Grundzentrum	Ländlich; peripher	Dünn besiedelter ländlicher Kreis
Hann. Münden/ Landkreis Göttingen	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	Teilweise städtisch; zentral	Städtischer Kreis
Höxter/ Kreis Höxter	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	Teilweise städtisch; peripher	Ländlicher Kreis mit Verdichtungs- ansätzen
Schlüchtern/ Main-Kinzig-Kreis	Größere Kleinstadt Mittelzentrum	Teilweise städtisch; peripher	Städtischer Kreis
Schwäbisch Gmünd/ Ostalbkreis	Größere Mittelstadt Mittelzentrum	Überwiegend städtisch; zentral	Städtischer Kreis
Hansestadt Stendal/ Landkreis Stendal	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	Überwiegend städtisch; peripher	Dünn besiedelter ländlicher Kreis

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

3.2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung

Die Daten der Raumordnungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigen, dass alle am Projekt beteiligten Landkreise bis 2030 mit einem Bevölkerungsrückgang rechnen müssen, der allerdings sehr unterschiedlich ausfallen wird. Während der Main-Kinzig-Kreis und der Ostalbkreis voraussichtlich nur von leichten Bevölkerungsverlusten betroffen sein werden, müssen der Kreis Höxter und der Landkreis Stendal mit einem Bevölkerungsrückgang von über zehn Prozent und knapp 22 Prozent rechnen. Angesichts der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung wird der Rückgang der Erwerbspersonen den Rückgang der Bevölkerung noch deutlich übertreffen. Die Landkreise Bad Kissingen, Göttingen, Höxter und Stendal müssen dabei mit einem Rückgang der Erwerbspersonen von über zehn Prozent rechnen, mit einem Spitzenwert von -37,3 Prozent im Landkreis Stendal (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Prognose der demografischen Entwicklung in den Projektkommunen (Landkreise) 2010 bis 2030 in Prozent

Landkreis	Bevölkerung	Private Haushalte	Erwerbspersonen
Bad Kissingen	-9,2	-1,7	-17,3
Celle	-5,4	2,2	-9,0
Göttingen	-8,0	-3,1	-14,1
Höxter	-10,0	-1,8	-15,2
Main-Kinzig-Kreis	0,8	7,1	-4,2
Ostalbkreis	-3,0	5,3	-7,4
Stendal	-21,6	-16,5	-37,3

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Raumordnungsprognose 2030

Tabelle 4: Prognostizierte Veränderungen demografischer Kennziffern in den Projektkommunen (Landkreise) 2010 bis 2030, Zu- oder Abnahme in Prozent

Landkreis	Prognostizierte Veränderung der Zahl der Kinder (bis unter 10 Jahre)	Prognostizierte Veränderung der 65- bis unter 80-Jährigen	Prognostizierte Veränderung der Hochbetagten (80 Jahre und älter)
Bad Kissingen	-18,3	36,8	32,7
Celle	-11,2	25,0	45,3
Göttingen	-6,7	34,2	37,9
Höxter	-14,0	32,1	28,9
Main-Kinzig-Kreis	-1,7	28,5	72,7
Ostalbkreis	-6,7	33,1	49,0
Stendal	-21,5	22,2	47,0
Bundesdurchschnitt	-4,3	24,7	50,2

Quelle: Informationssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR); BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/Raumordnungsprognose 2030

Die Daten der Raumordnungsprognose deuten zudem auf erhebliche Veränderungen bei demografischen Kennziffern in den Projektkommunen hin: Mit Ausnahme des Main-Kinzig-Kreises wird die Zahl der Kinder im Prognosezeitraum 2010 bis 2030 in allen Projektkommunen deutlich stär-

ker als im Bundesdurchschnitt sinken. In einigen Landkreisen (Celle, Höxter, Bad Kissingen, Stendal) wird sogar mit einem zweistelligen Rückgang gerechnet. Zugleich werden die Zahlen der 65- bis unter 80-Jährigen sowie der Hochbetagten zum Teil stark steigen (vgl. Tabelle 4). Die Anteile der Erwerbsfähigen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren werden daher in allen Projektkommunen sinken; in den Landkreisen Bad Kissingen (-7,2 %), Göttingen (-7,3 %) und Stendal (-13,1 %) wird zudem mit einem Rückgang gerechnet, der über dem Bundesdurchschnitt (-5,8 %) liegt.²⁰

Die Zahlen auf Landkreisebene zeigen allerdings nicht die zum Teil beträchtlichen kleinräumigen Unterschiede, die mit der demografischen Entwicklung in den Regionen einhergehen. Die am Projekt beteiligten Kommunen waren bereits im Zeitraum 2001 bis 2008 durch eine negative Bevölkerungsentwicklung geprägt. Dieser Prozess wird sich in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich fortsetzen und beschleunigen. Die Städte Hann. Münden, Höxter und Stendal müssen dabei im Zeitraum 2009 bis 2030 mit einem prozentualen Bevölkerungsrückgang in zweistelliger Höhe rechnen.

Im Modell der Bertelsmann Stiftung (2012) werden drei Projektkommunen dem Demografietypp „Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen“ (Bergen, Höxter, Schlüchtern), zwei dem Typ „Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck“ (Bad Kissingen, Stendal) und jeweils eine den Typen „Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum“ (Schwäbisch Gmünd) sowie „Alternde kleinere Kommunen mit Anpassungsdruck“ (Hann. Münden) zugerechnet. Nach dieser Zuordnung sind mit Ausnahme von Schwäbisch Gmünd alle Projektkommunen in besonderer Weise vom demografischen Wandel betroffen.

Tabelle 5: Demografische Entwicklung in den Projektkommunen

Stadt	Demografietypp	Bevölkerungsentwicklung	
		2001 bis 2008	2009 bis 2030
Bad Kissingen ²¹	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
Hansestadt Stendal	Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck (Typ 9)	-8,5	-20,3

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune

²⁰ Zur Datenbasis siehe die Angaben zur Tabelle 3.

²¹ 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.

Entwicklungsperspektiven und Handlungsspielräume von Kommunen werden durch die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort geprägt. Hierzu gehört eine Vielzahl aufeinander bezogener und sich gegenseitig beeinflussender Faktoren wie Fertilitätsrate, Wanderungssaldo, Bildungsstatus der Bevölkerung, Beschäftigungsentwicklung, Arbeitslosenquote, wirtschaftliche Situation, Höhe der Sozialausgaben und Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung. Die Städte Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd und Stendal sind durch eine besondere Arbeitsmarktzentralität geprägt, da dort mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigte ein- als auspendeln. In allen Projektkommunen war die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Zeitraum 2007 bis 2012 positiv; in Bergen, Schlüchtern und Schwäbisch Gmünd wurden sogar Zuwächse in (fast) zweistelliger Höhe erzielt. Dennoch weisen die Städte Stendal, Bergen und Hann. Münden eine zum Teil deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 6,9 Prozent (2011/2012) liegende Arbeitslosenquote auf. Von den am Projekt beteiligten Kommunen haben Schwäbisch Gmünd, Bad Kissingen und Hann. Münden die höchsten, Stendal und Bergen die niedrigsten Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Sozioökonomische Rahmenbedingungen in den Projektkommunen

Stadt	Beschäftigtenentwicklung 2007-2012 in %	Arbeitslosenquote 2011/12 in %	Steuereinnahmen 2012 pro Einwohner in Euro
Bad Kissingen	1,3	6,6	935
Bergen	11,0	9,2	667
Hann. Münden	8,7	7,4	924
Höxter	6,2	5,3	757
Schlüchtern	11,0	4,4	705
Schwäbisch Gmünd	9,9	5,5	967
Hansestadt Stendal	2,0	15,8	476

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Beschäftigtenentwicklung; Arbeitslosenquote); Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune 2012 (Steuereinnahmen).

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 (85,9 %), hat die Stadt Schwäbisch Gmünd den höchsten Anteil von Beschäftigten im industriellen Sektor (48,8 %).²² Die am Projekt beteiligten Kommunen sind durch folgende Wirtschaftszweige und Branchen geprägt:

- Bad Kissingen: Gesundheitswesen, Gastgewerbe;
- Bergen: Landwirtschaft, Nato-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.

²² Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune, <http://www.wegweiser-kommune.de>.

3.3 Migration und Integration in den Projektkommunen

Ein sehr vielfältiges Bild bieten Anteile und Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen nach Ergebnissen des Zensus 2011. Die meisten Menschen mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen leben im Main-Kinzig-Kreis, im Ostalbkreis und im Landkreis Göttingen. In den Städten Schwäbisch Gmünd und Bad Kissingen sowie im Main-Kinzig-Kreis wie auch dem Ostalbkreis liegt der Bevölkerungsanteil der Menschen mit Migrationshintergrund zum Teil deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Sehr gering ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund nur in der Stadt und im Kreis Stendal mit Werten von unter fünf Prozent (vgl. Tabelle 7).

Die Zensuszahlen zeigen eindrucksvoll, dass Ausländerinnen und Ausländer inzwischen nur noch eine Minderheit an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund stellen. Bemerkenswert ist zudem, dass der Anteil der Deutschen an allen Personen mit Migrationshintergrund nur im Main-Kinzig-Kreis unter dem Bundesdurchschnitt liegt. In allen anderen Projektkommunen liegt er zum Teil deutlich darüber; am höchsten ist der Anteil mit Werten von um die 80 Prozent in Stadt und Kreis Höxter sowie in Stadt und Landkreis Bad Kissingen. Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere ländliche Regionen zum Wohnort vieler (Spät-)Aussiedler geworden sind, die über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen. Fragen von Integration und Partizipation stellen sich somit in den Projektkommunen deutlich anders als beispielsweise in Großstädten.

Der Ausländeranteil an der Bevölkerung bildet die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen daher nur sehr unvollständig ab. Er reicht in den Städten – nach Angaben des Zensus 2011 – von Werten unter fünf Prozent (Höxter, Stendal) über fünf bis zehn Prozent (Bad Kissingen, Bergen, Hann. Münden, Schlüchtern) bis zu 12,1 Prozent (Schwäbisch Gmünd). In den Landkreisen liegen die entsprechenden Werte in der Regel unter denen der am Projekt beteiligten Städte. Eine Ausnahme bildet der Main-Kinzig-Kreis mit einem Ausländeranteil von 10,3 Prozent, der deutlich über dem entsprechenden Wert der Stadt Schlüchtern liegt.

Tabelle 7: Bevölkerung mit Migrationshintergrund (MH) in den Projektkommunen
Hochrechnung aus der Haushaltsstichprobe*

Kommune	Bevölkerung Insgesamt	Bevölkerung mit MH	Deutsche mit MH	Ausländer- rinnen und Ausländer	Bevölkerung mit MH in %
Stadt Bad Kissingen	20.660	4.370	3.470	900	21,1
Landkreis Bad Kissingen	102.500	13.170	10.690	2.470	12,8
Stadt Bergen	12.890	2.170	1.450	710	16,8
Landkreis Celle	174.550	25.630	18.330	7.300	14,7
Stadt Hann. Münden	23.860	4.270	2.590	1.680	17,9
Landkreis Göttingen	246.160	40.170	25.350	14.820	16,3
Stadt Höxter	29.920	4.030	3.180	850	13,5
Kreis Höxter	144.390	25.280	21.260	4.020	17,5
Stadt Schlüchtern	16.090	2.510	1.540	980	15,5
Main-Kinzig-Kreis	399.290	98.140	56.980	41.150	24,6
Stadt Schwäbisch Gmünd	57.050	20.020	13.090	6.920	35,1
Ostalbkreis	303.580	66.800	45.240	21.560	22,0
Hansestadt Stendal	40.110	1.810	1.130	680	4,5
Landkreis Stendal	117.530	2.810	1.610	1.200	2,4
Deutschland insgesamt	80.219.695	15.297.460	9.216.590	6.080.870	19,2

* Es handelt sich um gerundete Zahlen, durch die sich Abweichungen bei den Summierungen ergeben können.

Quelle: Ergebnisse des Zensus zum Berichtszeitraum 9. Mai 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014 (Datenbank, abgerufen am 16.06.2014); eigene Darstellung (DESI 2014)

Die Mehrheit der Menschen mit Migrationshintergrund, die gegenwärtig in den Projektkommunen leben, wurde in Deutschland geboren oder lebt seit mehr als zehn Jahren im Land. Allerdings unterscheiden sich die Projektkommunen in Bezug auf den Zuwanderungszeitraum deutlich voneinander: Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund und eigener Migrationserfahrung, die bereits vor 1990 zugezogen sind, reicht in den Kreisen von 18,8 Prozent im Landkreis Bad Kissingen bis zu 43,2 Prozent im Main-Kinzig-Kreis. In den Landkreisen Bad Kissingen (52,4 %) und Höxter (59,5 %) ist die Mehrheit der Menschen mit Migrationshintergrund im Jahrzehnt von 1990 bis 1999 zugewandert. Im Landkreis Stendal sind demgegenüber 46,0 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund – zu denen Informationen vorlagen – im letzten Jahrzehnt zugewandert.²³

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 einen bedeutenden Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In den Städten und Kreisen 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 ca. 2.900 nicht meldepflichtige Angehörige der britischen Streitkräfte mit ihren Fami-

²³ Ergebnisse des Zensus 2011 zum Berichtszeitpunkt 2011. Für den Landkreis Stendal sind Daten zur Migrationserfahrung nach Zuzugsjahrzehnt nur für knapp drei Viertel der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und eigener Migrationserfahrung verfügbar.

lien in der Stadt. In der Stadt Stendal leben vor allem (Spät-)Aussiedler, ehemalige Vertragsarbeiter zumeist vietnamesischer Herkunft und Flüchtlinge (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach ausgewählten Herkunftsländern in den Projektkommunen (in Prozent)

Kommune	Griechen- land/ Italien*	Polen/ Rumä- nien*	Türkei	Russische Föderation	Kasachstan	Sonstige*
Stadt Bad Kissingen	/	9,9	/	23,5	27,6	25,6
Landkreis Bad Kissingen	/	19,7	/	/	24,0	23,8
Stadt Bergen	/	8,8	28,5	10,8	/	39,7
Landkreis Celle	2,2	15,6	19,6	14,3	12,8	30,0
Stadt Hann. Münden	4,5	8,6	19,8	11,3	10,1	32,7
Landkreis Göttingen	5,9	17,9	11,1	6,8	8,4	47,4
Stadt Höxter	/	11,1	6,9	18,9	12,4	36,0
Kreis Höxter	2,6	10,8	9,3	33,3	19,5	21,4
Stadt Schlüchtern	/	16,7	23,4	6,9	6,5	34,2
Main-Kinzig-Kreis	10,0	16,1	20,7	5,6	5,6	42,1
Stadt Schwäbisch Gmünd	6,6	13,5	21,6	12,1	15,6	29,2
Ostalbkreis	8,3	12,9	19,6	10,6	15,2	33,3
Hansestadt Stendal	/	/	/	20,6	24,1	31,9
Landkreis Stendal	/	17,5	/	14,0	15,7	29,1
Deutschland insg.	7,6	16,9	17,7	8,6	8,1	41,1

* Zusammengefasste Prozentsätze

Quelle: Ergebnisse des Zensus zum Berichtszeitraum 9. Mai 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014 (Datenbank, abgerufen am 05.07.2014); eigene Darstellung (DESI 2014)

Die Zuwanderungsdynamik in den Projektkommunen lag im Jahrzehnt 2000 bis 2010 in den Projektkommunen – mit Ausnahme des Landkreises Göttingen und des Main-Kinzig-Kreises – zum Teil weit unter dem Bundesdurchschnitt und spiegelt vermutlich die mangelnde Attraktivität insbesondere von peripher gelegenen ländlichen Regionen für Zuwanderer aus dem Ausland wider (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Zuwanderung aus dem Ausland in den Projektkommunen 2000-2010

Kreiswert	Zuzüge aus dem Ausland 2000-2010 je 1.000 Einwohner
Bad Kissingen	50
Celle	52
Göttingen	403*
Höxter	39
Main-Kinzig-Kreis	97
Ostalbkreis	75
Stendal	34
Bundesdurchschnitt	102

* Der hohe Wert für den Landkreis Göttingen hängt mit dem Grenzdurchgangslager Friedland zusammen und ist von daher mit den Werten der anderen Kommunen nicht vergleichbar.

Quelle: Demographie-Portal des Bundes und der Länder, Informationssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR); BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/Raumordnungsprognose 2030

3.4 Kommunale Integrationspolitik und Akteure der Integrationsarbeit

In den Städten und Kreisen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ gibt es zwar eine Vielzahl integrationspolitischer Maßnahmen, eine strategische Ausrichtung der Integrationspolitik ist bislang allerdings erst in Ansätzen erkennbar. Dazu zählen: ein 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 Migrantinnen und Migranten.

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 und Maßnahmen; Vernetzung der Akteure und damit verbunden die Koordination der Umsetzung;
- Integrationsmonitoring zur laufenden Überprüfung der Wirkung der Integrationsarbeit.

Die Integrationspolitik in den teilnehmenden Kommunen ist bislang zumeist noch wenig institutionalisiert. Sie wird entweder vom Hauptamt (Bergen)²⁴ 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 und Integrationsbeirat weiterentwickelt wurden. In Stendal ist die Koordinatorenstelle für Integration und Migration seit Juni 2013 in der Landkreisverwaltung angesiedelt.

Von den Projektkommunen verfügt bislang allein die Stadt Schwäbisch Gmünd über mehrere Bausteine einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik (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 Höxter.

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. 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).

²⁴ In der Stadt Bergen wurde im August 2014 die neue Stelle eines Integrationsbeauftragten besetzt.

Die Integrationsarbeit der beteiligten Städte (insbesondere der Kleinstädte und kleineren Mittelstädte) ist in besonderer Weise auf Anregungen und Impulse durch die Landkreise angewiesen. Integrationsbeauftragte oder Integrationsabteilungen auf Kreisebene²⁵ können wichtige Impulse in die Kommunalverwaltung hineinbringen (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. Diese Unterstützung kann insbesondere dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Integrationspolitik auf Kreisebene institutionell verankert ist, auf konzeptionellen Grundlagen basiert und alle relevanten Akteure einbezieht.

Im Kreis Höxter hat die Einrichtung eines Integrationsbüros 2006 die Vernetzung von Akteuren, Angeboten und Aktivitäten auf Kreisebene gefördert. In den niedersächsischen Landkreisen Celle und Göttingen gehen wesentliche Impulse von den Integrationsbeauftragten aus, die 2008 und 2009 in den beiden Kreisverwaltungen installiert wurden. Die Integrationspolitik hat in einigen der beteiligten Kommunen während der Projektlaufzeit, sowohl im Hinblick auf die institutionelle Verankerung in der Kreisverwaltung als auch auf die Entwicklung konzeptioneller Grundlagen, eine besondere Dynamik entfaltet.

- Im Landkreis Göttingen wurde 2014 in enger Abstimmung mit Verwaltung, Politik sowie Akteuren der Migrations- und Integrationsarbeit ein Integrationskonzept für den Kreis vorgelegt.
- Im Kreis Höxter wurde im September 2013 – auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes in Nordrhein-Westfalen – ein Kommunales Integrationszentrum eingerichtet, das vor allem die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe sowie die Förderung von Bildung und Integration zum Ziel hat. Im November 2013 wurde ein Integrationskonzept für den Kreis Höxter beschlossen
- Im Main-Kinzig-Kreis wurde mit der Teilnahme am Projekt „Modellregionen Integration“ des Landes Hessen (2009 bis 2013) ein Integrationsbüro eingerichtet, das die Integrationsbemühungen im Landkreis nachhaltig unterstützt.
- In Stendal wurde die Umsetzung der Handlungsempfehlungen des „Rahmenplans für die Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal“ 2011 und 2013 im Rahmen von Fachtreffen des Netzwerks für die Integration von Migranten im Landkreis Stendal diskutiert.

In der vergleichenden Analyse zeigt sich, dass eine aktive und strategisch ausgerichtete kommunale Integrationsarbeit erleichtert wird, wenn das jeweilige Bundesland diese durch die Bereitstellung von Ressourcen unterstützt. Die Integrationsarbeit in den Kreisen Höxter, Main-Kinzig-Kreis und Stendal hat wesentliche Impulse durch Förderprogramme der Länder erhalten („KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ 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.

²⁵ 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.

Gute Praxis-Beispiel

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. 31ff.; 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: auf 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 ihren 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. Netzwerke sollten dabei flexibel gehandhabt und kontinuierlich an sich verändernde Bedarfe angepasst werden.

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 Themengebiete (zum Beispiel 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 (zum Beispiel Netzwerk für Migrationsarbeit im Landkreis Bad Kissingen, Netzwerk Integration in Schwäbisch Gmünd, 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 Barrieren und Schwierigkeiten einer erfolgreichen Netzwerkarbeit verstärken. Dazu zählen

- 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. 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 (zum Beispiel Arbeitskreis Integration in Höxter, Brücken-Café in Schlüchtern, Deutsch-Türkisches Netzwerk im Ostalbkreis, Runder Tisch Bergen 2000, Stendaler Migrantinneninitiative).

Gute-Praxis-Beispiele

Netzwerk für Migranten im Landkreis Stendal

Ziel des Netzwerks für die Integration von Migrantinnen und Migranten des Landkreises Stendal²⁶ ist die Bündelung von Ideen und Ressourcen, um durch Projekte zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten beizutragen.²⁷ 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 im Landkreis Bad Kissingen

Das Netzwerk für Migrationsarbeit im Landkreis Bad Kissingen²⁸ 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 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 Netzwerktreffen 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.²⁹

²⁶ 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.

²⁷ www.landkreis-stendal.de/de/netzwerk-migration.html.

²⁸ 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.

²⁹ Treffen des Netzwerks für Migrationsarbeit am 16.10.2012 im Landratsamt Bad Kissingen.

Tabelle 10: Integrationspolitik in den Städten und Landkreisen des Projekts

Stadt/ Landkreis	Strukturen und Konzepte kommunaler Integrationspolitik	Partizipation, Vernetzung, zivilgesellschaftliche Initiativen
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, Integrationsbeauftragter (seit August 2014)	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 für den Landkreis Göttingen (2014)	
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	Kommunales Integrationszentrum (seit 2013), Abteilung Bildung und Integration im Fachbereich Kreisentwicklung, Bildung und Geoinformation Integrationskonzept für den Kreis Höxter (2013)	
Stadt Schlüchtern	Anbindung an Ordnungsamt und Jugendreferat	Brücken-Café
Main-Kinzig-Kreis	Integrationsbüro (seit 2010), Anbindung an das Sozialamt	
Stadt Schwäbisch Gmünd	Integrationsbeauftragter, Stabsstelle im Dezernat für Bildung, Finanzen, Sport, Soziales, Rechts- und Ordnungsverwaltung Integrationskonzept „Miteinander in Schwäbisch Gmünd“ (2010)	Integrationsbeirat
Ostalbkreis	Geschäftsbereich Integration und Versorgung im Dezernat Arbeit, Jugend und Soziales	Deutsch-Türkisches Netzwerk im Ostalbkreis (DTN)
Hansestadt Stendal	Anbindung an das Büro des Oberbürgermeisters	Stendaler Migrantennitiative (SteMi)
Landkreis Stendal	Integrationskoordinator des Landkreises Stendal, Anbindung an das Sozialamt Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal (2011), Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen des Rahmenplans (2013)	Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten (seit 2000), Leitung durch den Integrationskoordinator des Landkreises Stendal (seit 2013)

Eigene Darstellung (DESI 2014)

3.5 Strategien zur aktiven Gestaltung des demografischen und strukturellen 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 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 sowohl in den Handlungsstrategien als auch in den Handlungsfeldern des Demografiekonzepts reflektiert.³⁰ Bezug genommen wird dabei auf das Integrationskonzept der Stadt, welches im Herbst 2009 vom Gemeinderat verabschiedet wurde: Als Schwerpunkte der städtischen Integrationsarbeit werden 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.).

Fachkräftesituation in den Projektkommunen

- *In der Region Mainfranken zeigen sich Engpässe bei Fachkräften in den Elektronik- und Mechanikerberufen, wobei ein deutlicher Fachkräftemangel insbesondere für den Gesundheits- und Pflegebereich (insbesondere Ärzte) und bestimmte Handwerksberufe (zum Beispiel Elektriker, Sanitärinstallateure) konstatiert wird. Als schwierig wird auch die Situation im Hotel- und Gaststättengewerbe bewertet (insbesondere bei Köchen und Servicefachkräften).*
- *Im Landkreis Celle ist der Fachkräftemangel laut IHK Lüneburg-Wolfsburg bereits heute „flächendeckend und branchenübergreifend“ in vielen Unternehmen der Region spürbar. Fachkräfte fehlen vor allem in technischen, kaufmännischen und in Gesundheitsberufen.³¹*
- *Im Landkreis Göttingen zeigen sich besondere Bedarfe und Engpässe vor allem in Bereichen mit höheren Qualifikationsanforderungen (zum Beispiel Ingenieure) und im Pflegebereich. In Hann. Münden wurde darüber hinaus die Situation im verarbeitenden Gewerbe, in der Gastronomie und im Handwerk als angespannt bezeichnet.*
- *In der Region Ostwestfalen-Lippe bestehen Fachkräfteengpässe in den Branchen Metall, Elektro, Mechatronik, Informationstechnologie und in der Gesundheitswirtschaft. Im Kreis Höxter werden Engpässe auf dem Arbeitsmarkt vor allem im Gesundheitsbereich (insbesondere bei Ärzten) und in akademischen Berufen wie Ingenieuren beobachtet.*
- *Im Main-Kinzig-Kreis sind vor allem Dienstleistungsunternehmen von Fachkräfteengpässen betroffen. Ein Fachkräftemangel zeigt sich aber auch im Bereich der Kunststoffherstellung, der Holzbe- und -verarbeitung sowie in den Gesundheitsberufen.*
- *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 noch verstärken werden. Die Fachkräfteallianz Ostwürttemberg hat in diesem Zusammenhang eine Liste der zehn wichtigsten Mangelberufe vorgelegt.³²*

³⁰ 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).

³¹ Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg: Ausländische Fachkräfte für die Region, Veranstaltungsankündigung: www.ihk-lueneburg.de/System/VstTermine/2191780/tg_13_02_2013_107623.html.

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

- *Im Landkreis Stendal spiegeln die Ergebnisse von Befragungen, die das Innovations- und Gründerzentrum (IGZ) BIC Altmark bei über 300 Unternehmen in der Region durchführte, die zunehmende Bedeutung des Themas Fachkräftesicherung wider. Zu den Ergebnissen der Befragungen gehört, dass vor allem Pflegekräfte fehlen.*³³

Erschließung von Fachkräftepotenzialen und gezielte Anwerbung 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 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 Strategien der Projektkommunen zur langfristigen Sicherung der Fachkräftebasis 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, aber es zeigte sich vielfach auch eine starke Offenheit gegenüber dem Thema Zuwanderung. Eine von der Wirtschaftsinitiative Kreis Hörter in Auftrag gegebene Praxisstudie zur Begutachtung der aktuellen Fachkräftesituation im Kreis Hörter 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 Hörter 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:

- Die Stadt Bad Kissingen bemühte sich sehr um Investoren aus China und Russland. 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 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“.³⁴
- 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, Hörter, 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.

³³ Thomas Barniske, Geschäftsführer Innovations- und Gründerzentrum IGZ, BIC Altmark, Gespräch am 08.10.2012 in Stendal.

³⁴ Chinesische Gesundheitswelt in Bad Kissingen: www.badkissingen.de/de/tourismus-kurort-bayern/wellnessurlaub-bayern-rhoen/wellness/china-liangtse/wellness-zentrum.html.

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.³⁵

Die Anwerbung ausländischer Ärzte verschiebt sich teilweise bereits von südosteuropäischen zu arabischen Herkunftsländern (Libyen, Jordanien, Syrien, Jemen), 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.³⁶ 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 offiziell mindestens dem Sprachniveau B 2 entsprechen müssen. Dieses Niveau aber wird im alltäglichen Umgang mit den Patienten als nicht ausreichend erlebt. Die Krankenhäuser haben daher ein großes Interesse an Programmen und Maßnahmen einer berufsbezogenen Sprachförderung für Ärzte mit Migrationshintergrund.³⁷

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).

³⁵ Siehe auch Dietmar Student, Deutsche Kliniken werben an: Frau Doktor kommt aus Griechenland, Spiegel Online, 03.01.2013.

³⁶ Von den 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 Wettbewerbsnachteil für ein Krankenhaus in einer ländlichen Region des Landes.

³⁷ Gespräch mit Ines Donner, Kaufmännische Direktorin, Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, 04.10.2012 in Stendal.

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).³⁸

„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.).

Regionale Initiativen und Fachkräftenetzwerke

Als Reaktion auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel sind in den vergangenen Jahren, zumeist auf Initiative von Industrie- und Handelskammern, Agenturen für Arbeit, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, bundesweit Tausende von Initiativen und Netzwerken entstanden, um Ressourcen und Strategien zentraler Akteure zu bündeln und stärker aufeinander abzustimmen. Die Diskussionen zur Fachkräfteentwicklung spiegeln sich auch in den Projektkommunen wider. Allerdings zeigt sich aufgrund der Erhebungen und Recherchen ein uneinheitliches und vielschichtiges Bild (vgl. Übersicht zur Fachkräftesituation in den Projektkommunen; siehe auch Gesemann/Aumüller 2013).

Die Projektkommunen sind zumeist an regionalen Netzwerken zur Fachkräftesicherung, die in einigen Fällen wiederum mit Netzwerken auf Landesebene verknüpft sind, beteiligt:

- Landkreis Bad Kissingen: Allianz „Fachkräfte für Mainfranken“;
- Kreis Höxter: Koordinierungsgruppe Fachkräftesicherung im Kreis Höxter; Fachkräfteinitiative NRW, Regionalagentur OstWestfalenLippe;
- Landkreis Göttingen: IHK-Fachkräftekonferenz Südniedersachsen;
- Ostalbkreis: Fachkräfteallianz Ostwürttemberg;
- Landkreis Stendal: Fachkräftesicherungspakt des Landes Sachsen-Anhalt.

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. Die Fachkräfteallianz Ostwürttemberg³⁹ hat am 4. Oktober 2012

³⁸ 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, S. 12f. und 21ff.) sowie das Kapitel „Anerkennungs- und Willkommenskultur“ in diesem Bericht.

³⁹ 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.

fünf Ziele und Handlungsfelder zur Sicherung der Fachkräftebasis in der Region vorgestellt, die von der „Verbesserung der Willkommenskultur“ über die Schaffung einer „qualitativ hochwertigen Weiterbildungsstruktur“, die Gewinnung aller Jugendlichen für eine duale Ausbildung, die Zuwanderung 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: *„Wir brauchen eine Zuwanderung von in- und ausländischen Fachkräften, für die gezielt geworben werden muss. Die berufliche und gesellschaftliche Integration von Migranten muss initiativ unterstützt und geregelter Zuzug ausländischer Fachkräfte gefördert werden.“*⁴⁰

Die Zielvereinbarung der Allianz „Fachkräfte für Mainfranken“ wurde am 30. Oktober 2012 von sieben regionalen Akteuren⁴¹ 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 Migranten 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.⁴²

Gute-Praxis-Beispiele

Verbesserung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten in Stendal

Im Zuge einer zukünftigen Fachkräftesicherung gerät die Öffnung 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 sind das Jobcenter Stendal, das Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten Stendal, die Migrationsberatung des Deutschen Roten Kreuzes sowie der Jugendmigrationsdienst der Arbeiterwohlfahrt. Ziel des Dialogprozesses ist es, Arbeitgebern in der Region Wissen über die vorhandenen beruflichen Potenziale von Migrantinnen und Migranten 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, Kommunen und Einrichtungen, die sich eine langfristige Sicherung der Fachkräftebasis durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen und Unternehmen sowie eine Steigerung

⁴⁰ Fachkräfteallianz Ostwürttemberg 2012: Vereinbarung Fachkräfteallianz Ostwürttemberg. Fakten – Handlungsfelder – Partner. www.fachkraefte-ostwuerttemberg.de/Fachkraefteallianz_OWUE.pdf.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

der Attraktivität der Region zum Ziel gesetzt haben. 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 Netzwerkausbildung sollen die Chancen verbessert werden, einer Abwanderung von potenziellen Fachkräften entgegenzuwirken und die Zuwanderung in der Region zu fördern.

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. Es wird daher in den nächsten Jahren angesichts des demografischen Wandels vor allem darauf ankommen, 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 komplexer 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. Dies erfordert einen integrativen Ansatz in der Verwaltung, um die Herausforderungen in ihrer Komplexität und Interdependenz anzunehmen.

Zwischenfazit

Die Projektkommunen spiegeln die demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, mit denen vor allem Städte und Kreise in ländlichen Regionen konfrontiert sind, deutlich wider. Neben den Gemeinsamkeiten, die für alle beteiligten Kommunen gelten, fallen insbesondere die Unterschiede auf. Die Spannbreite reicht dabei von Kleinstädten bis zu einer größeren Mittelstadt, von ländlich geprägten und peripheren bis zu mehr städtischen und zentralen Kommunen, von einer stark schrumpfenden Kommune in einem ostdeutschen Bundesland bis zu einer mittelgroßen Kommune im wirtschaftsstarken Umfeld einer Großstadt. Die Projektkommunen sind zudem in unterschiedlicher Weise vom demografischen Wandel betroffen, sowohl in der prognostizierten Intensität als auch in der kleinräumigen Ausprägung.

Die Projektkommunen unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Migrationsgeschichte, die Größe und Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie den kommunalen Umgang mit dem Thema Migration und Integration deutlich voneinander. Die Migrationsgeschichte in den Kommunen ist in unterschiedlicher Weise durch die Anwerbung von Arbeitskräften seit Mitte der 1950er Jahre, die Zuwanderung insbesondere von (Spät-)Aussiedlern aus Osteuropa seit Anfang der 1990er Jahre und weltweite Fluchtbewegungen geprägt. Gemeinsam sind den beteiligten Kommunen überdurchschnittliche Anteile von deutschen Staatsbürgern an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die vor allem mit der Zuwanderung deutschstämmiger (Spät-)Aussiedler zusammenhängt.

Die Institutionalisierung und strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ist in den Projektkommunen – trotz großer Unterschiede – bislang noch vergleichsweise schwach ausgeprägt. Allerdings ist in diesem Bereich in den letzten Jahren eine besondere Dynamik zu beobachten, die sich vor allem in der (Weiter-)Entwicklung von Leitbildern, Rahmenplänen und Konzepten zur Integration widerspiegelt. In allen beteiligten Kommunen wächst die Einsicht, dass demografische und strukturelle Herausforderungen nur bewältigt werden können, wenn die Potenziale aller Bevölkerungsgruppen erschlossen werden. Hierzu gehören insbesondere die Potenziale der bereits Zugewanderten, aber vor dem Hintergrund des langfristigen Fachkräftebedarfs auch Potenziale von Neuzuwanderern.

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 thematischen Kontext zu stellen, um Blockaden und Schwierigkeiten der herkömmlichen, auf soziale Problemlagen fokussierten Integrationspolitik zu überwinden und das Thema Zuwanderung und Integration mit zentralen Zukunftsfragen der Kommunalpolitik zu verknüpfen. 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 Regionalentwicklung zu verknüpfen.

Die Ergebnisse der Gespräche und Recherchen in den beteiligten Kommunen zeigen, dass der Kooperation von Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie der Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels, zur Erschließung von Integrationspotenzialen und zur Gewinnung von Zuwanderern eine zunehmende Bedeutung beigemessen wird. Die Projektkommunen haben sich auf den Weg gemacht, um demografische und strukturelle Herausforderungen aktiv zu gestalten, indem sie zentrale Handlungsfelder miteinander verknüpfen, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als Kernelement einer lokalen Willkommenskultur voranzutreiben und Ansätze und Maßnahmen zu bündeln, um der Abwanderung von zumeist jungen Menschen entgegenzuwirken und ihre Attraktivität für Fachkräfte zu erhöhen.

4. Integrationspotenziale in den Projektkommunen

Integration findet in unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Handelns statt. Das folgende Kapitel thematisiert Integrationspotenziale, über die Kommunen im ländlichen Raum in einzelnen Handlungsfeldern verfügen. In den am Projekt beteiligten Kommunen waren vielfältige Potenziale in der lokalen Integrationspolitik zu beobachten – wobei unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt wurden. Differenziert nach Handlungsfeldern soll diese kommunale Praxis eingehend dargestellt werden.

Ein besonderes Gewicht wird dabei auf die Handlungsspielräume der Kommunen bei der Ausgestaltung einer lokalen Integrationspolitik gelegt. Bei der Wahrnehmung ortsbezogener Dienstleistungen und kleinräumiger Steuerungsaufgaben stoßen Kommunen stets auf die Vorgaben von Bundes- und Landesrecht (Henkel 1995, S. 266). In besonderer Weise gilt dies für die Bereiche Migration und Integration. Für die einzelnen Handlungsfelder werden daher eingangs die rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch Bund und Länder gesetzt sind, dargestellt und die den Kommunen eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten skizziert. Die kommunalen Aktivitäten werden beschrieben und mit Beispielen guter Praxis aus den Projektkommunen unterlegt. Analysiert werden dabei auch Schwierigkeiten und Widerstände, auf die kommunale Integrationspolitik in der Praxis stößt. Abschließend werden Entwicklungsperspektiven für kommunales Handeln im jeweiligen Handlungsfeld aufgezeigt.

Die einzelnen Unterkapitel spiegeln im Wesentlichen Handlungsansätze in den am Forschungs-Praxis-Projekt beteiligten Kommunen wider, um der konkreten kommunalen Praxis einen möglichst breiten Raum zu geben. Darüber hinaus wurden auch Ergebnisse der neueren Forschung zu kommunaler Integrationspolitik einbezogen, um die einzelnen Handlungsfelder in ihrer Breite und in den verfügbaren Handlungsmöglichkeiten auszuloten.

4.1 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. Im folgenden Kapitel sollen die lokalen Aktivitäten zur Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur für Migrantinnen und Migranten in den Blick genommen und in einen Zusammenhang mit verschiedenen Aspekten des sozialen Miteinanders in den Projektkommunen gebracht 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 ausländischen Fachkräften zu schaffen (zum Beispiel: Bundesregierung 2011, Nationaler Aktionsplan Integration, S. 116f.). Der Begriff deutet darüber hinaus aber auch auf einen Perspektiven- und Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik hin. Im Vordergrund stehen nicht mehr allein Integrationsbedarfe und Problemlagen, sondern auch Kompetenzen und Potenziale von Zugewanderten. Strukturen, Regelungen und Maßnahmen der Einwanderungsgesellschaft werden auf den Prüfstand gestellt, um die Potenziale der bereits Zugewanderten zu erschließen und qualifizierte Arbeitskräfte verstärkt auch im Ausland zu gewinnen. Damit verschiebt sich die Debatte von dem, was Zuwanderer tun sollen, um sich besser zu integrieren hin zu der Frage, was Staat und Gesellschaft tun können, um Zuwanderung und Vielfalt stärker als Bereicherung anzuerkennen und wertzuschätzen.

Die zunächst vieldeutige Begrifflichkeit ist in jüngerer Zeit durch verschiedene theoretische Beiträge analytisch geschärft worden.⁴³ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ordnet die Begriffe Anerkennungskultur und Willkommenskultur in einem Modell verschiedenen Phasen des Zuwanderungsprozesses zu (siehe Abbildung 6). Demnach eignet sich die Verwendung des Begriffes Willkommenskultur insbesondere für die ersten beiden Phasen, die Phasen der Zuwanderungsentscheidung im Herkunftsland und der Erstorientierung in Deutschland: „Hier findet das eigentliche ‚Willkommen‘ statt und hier können / sollen Angebote [...] dafür sorgen, dass Zuwanderer zielgruppengerecht auf das Leben in Deutschland vorbereitet werden“ (BAMF 2011).⁴⁴ In der dritten Phase, der langfristigen Etablierung in Deutschland, bezieht sich der Begriff dagegen auf bereits länger in Deutschland lebende Personen mit Migrationshintergrund. In dieser Phase liegt der Fokus stärker auf der Anerkennung mitgebrachter Kompetenzen durch die Aufnahmegesellschaft, zum Beispiel in den Bereichen Sprache, Kultur oder berufliche Qualifikationen: „Der Begriff der ‚Anerkennungskultur‘ rückt im Sinne einer ‚nachholenden Willkommenskultur‘ die anerkennende Wertschätzung der Zugewanderten durch die Aufnahmegesellschaft in den Fokus“ (ebd.).

Abbildung 6: Anerkennungs- und Willkommenskultur in verschiedenen Phasen des Zuwanderungsprozesses



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011

Willkommens- und Anerkennungskultur stehen dabei in einem inneren Zusammenhang, da sie gemeinsam auf eine „Wertschätzung kultureller Vielfalt“ in Deutschland hinwirken: Hochqualifizierte Neuzuwanderer seien vor allem dann an einem langfristigen Aufenthalt in Deutschland interessiert, „wenn sie hier auf eine ausgeprägte Anerkennungskultur und eine insgesamt offene Gesellschaft treffen“ (ebd.). Der enge Zusammenhang von Anerkennungs- und Willkommenskultur ist in der öffentlichen Diskussion vielfach bekräftigt worden.

Anregend und hilfreich für die Entwicklung von Handlungsansätzen ist auch die Unterscheidung von verschiedenen Ebenen des Phänomens, die Heckmann (2012) vorgeschlagen hat. Heckmann zufolge kann Willkommenskultur auf der Ebene des Individuums, der Ebene interpersonaler Beziehungen, der Ebene von Organisationen und Institutionen sowie der Ebene der Gesamtgesellschaft betrachtet werden (vgl. Tabelle 11). Diese Unterscheidung von verschiedenen Ebenen der

⁴³ Einen analytischen Zugang zum Begriff der Willkommenskultur, zu Herausforderungen und Handlungsansätzen bieten die Veröffentlichungen von Heckmann (2012) und Roth (2014). Eine Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung (2012) beinhaltet eine Sammlung von Fachartikeln, die das Thema Willkommenskultur aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten. Eine ebenfalls von der Bertelsmann Stiftung herausgegebene Untersuchung geht darüber hinaus der Frage nach, wie die Bevölkerung in Deutschland Zuwanderung und Willkommenskultur bewertet (TNS Emnid 2012). Einen hilfreichen Überblick zum aktuellen Stand der Diskussion bietet ein vom Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ herausgegebenes Arbeitspapier (Merx et al. 2013).

⁴⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Willkommenskultur und Anerkennungskultur. Nürnberg 2011: Internet: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110519-nuernberger-tage-integration-willkommenskultur.html>.

Willkommenskultur ist besonders hilfreich, wenn es um die Entwicklung und Umsetzung konkreter Handlungsansätze geht. Kommunale Handlungsmöglichkeiten reichen hierbei von Maßnahmen zur Bekämpfung von Vorurteilen (individuelle Ebene) über die Förderung von Begegnungen zwischen Alteingesessenen und Zugewanderten (interpersonale Ebene), die interkulturelle Öffnung von Organisationen und Institutionen (organisationale Ebene) bis zur Entwicklung einer potenzialorientierten Integrationspolitik und einer wertschätzenden Kommunikation im Umgang mit Vielfalt (lokale gesellschaftlichen Ebene).

Tabelle 11: Willkommenskultur: Ebenen – Ziele – Handlungsansätze

Ebene	Ziele der Willkommenskultur	Kommunale Handlungsansätze
Individuum	Offene, möglichst vorurteilsfreie und selbstreflexive Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber Zuwanderern	Bekämpfung von Vorurteilen und von Diskriminierung Förderung von Toleranz und Wertschätzung von Vielfalt
Interpersonale Beziehungen	Prinzipielle Offenheit, interkulturelle Kompetenz Bereitschaft und Fähigkeit zur Kommunikation und Kooperation „auf Augenhöhe“	Förderung von Begegnungen zwischen Alteingesessenen und Zuwanderern Bereitstellung und Schaffung von Gelegenheiten und Räumen für Begegnungen
Organisationen	Offenheit von Organisationen und Institutionen gegenüber neuen Mitgliedern aktive Bemühungen zur Gewinnung von Zuwanderern	Interkulturelle Öffnung von Organisationen und Institutionen Förderung von interkulturellen Kompetenzen der Mitglieder
Gesellschaftlicher Rahmen	Selbstverständnis der Gesellschaft als Einwanderungsgesellschaft faire und klare Einreise- und Aufenthaltsbedingungen Kulturen der Zuwanderer müssen Platz und Anerkennung finden	Potenzialorientierte und wertschätzende Kommunikation von Zuwanderung und Vielfalt Förderung von Migrantenorganisationen und kulturellen Initiativen von Zuwanderern

Quelle: Eigene Darstellung (DESI 2013) in Anlehnung an Heckmann (2012)

Während Anerkennung also in erster Linie diejenigen Migrantinnen und Migranten betrifft, die bereits vor Ort ansässig sind, zielt der Impetus einer Willkommenskultur auf diejenigen Menschen, die man für das lokale Gemeinwesen 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 zusammengefasst 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. Gesemann 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.⁴⁵

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). Im Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wurden Eckpunkte einer Willkommensbehörde entwickelt, die sich auf eine entsprechende Haltung der Führungskräfte und Beschäftigten, auf eine Orientierung gewährleistenden Außenauftritt der Behörde (Räumlichkeiten, Internetauftritt, Informationen, Öffentlichkeitsarbeit), auf eine effektive Vernetzung mit externen Anbietern migrationsrelevanter Dienstleistungen, auf interkulturelle Kompetenz bei den Beschäftigten und auf einen kundenfreundlichen und Mehrsprachigkeit einbeziehenden Umgang mit den „Kunden“ beziehen.⁴⁶ Dieses Modellprojekt wird bis 2015 in bundesweit zehn Kommunen unterschiedlicher Größe durchgeführt. Bislang liegt noch keine Auswertung von Projekterfahrungen vor.

Im Verlauf des Forschungs-Praxis-Projekts hat die Etablierung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur in den beteiligten Kommunen deutlich an Relevanz gewonnen. In mehreren Kommunen (Bergen, Höxter, Schlüchtern) wurden Workshops zur Weiterentwicklung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur und zur Erstellung von Handlungskonzepten zur Förderung von Zuwanderung durchgeführt. Die kommunalen Ausländerbehörden wurden bislang aber davon kaum berührt. In den Erhebungsgesprächen, die zu Beginn des Projekts mit den Leitern einiger kommunaler Ausländerbehörden geführt wurden (Bad Kissingen, Landkreis Celle, Landkreis Göttingen, Landkreis Stendal), wurde darauf hingewiesen, dass die Zuwanderung von Ausländern in den Kreis zu gering sei, als dass ein Organisationswandel lohnenswert erscheine. Seit April 2014 jedoch nimmt der Landkreis Göttingen gemeinsam mit dem Landkreis Osterode⁴⁷ an einem niedersächsischen Pilotprojekt „Willkommenskultur in der Ausländerbehörde“ teil, wodurch die Serviceorientierung, die Mittlerfunktion und die Willkommenskultur in der Behörde gestärkt werden sollen.

Anerkennung und Wertschätzung von Migrantinnen und Migranten in den Projektkommunen

Anerkennung bedeutet, dass die vor Ort lebenden Migrantinnen und Migranten eine anerkennende Wertschätzung durch die Aufnahmegesellschaft erfahren.⁴⁸ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/abh-projekt-eckpunkte-willkommensbeh%C3%B6rde.pdf?__blob=publicationFile.

⁴⁷ Die Fusion der beiden Landkreise zum 01.11.2016 wurde 2013 von den beiden Kreistagen beschlossen.

⁴⁸ Der Begriff „Anerkennung“ fand in den 1990er Jahren Eingang in die sozialphilosophische Debatte. Wichtige Beiträge hierfür lieferten die Publikationen von Honneth (1992) und Taylor (1997). 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 eine „ökonomische Gleichstellung oder materielle Umverteilung [abzielten], 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 von Zugewanderten hinaus darauf abzielt, Zugewanderte in ihrer kulturellen Differenz zu respektieren und den Beitrag dieser Kultur zur Ausgestaltung des Gemeinwesens wertzuschätzen.

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 können 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, S. 61), die öffentliche Präsentation von Lebensgeschichten und Würdigung des Beitrags von Migrantinnen und Migranten zum Gemeinwesen (siehe Gute Praxis-Beispiele, so die Ausstellungsprojekte „Bergener Bürger suchen ihre Wurzeln“ und „Wir sind zu Hause im Ostalbkreis“, S. 59), die aktive Einbindung und Förderung der Eigenorganisationen von Zuwanderern sowie gemeinsame Feste und Veranstaltungen, die das soziale und interkulturelle Miteinander in der Kommune fördern (siehe Gute Praxis-Beispiel „Landesgartenschau in Schwäbisch Gmünd“ in Kapitel 4.8).

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. Beklagt wurde jedoch in den Projektkommunen, dass die Menschen im realen Alltag der Projektkommunen häufig in ihren jeweiligen Bezugsgruppen nebeneinander her leben.

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.⁴⁹ 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.

Höxter bietet alljährlich gleich zwei Großveranstaltungen in Stadt und Kreis. Die Stadt Höxter veranstaltet ein Familienfest, zu dessen Planung und Ausrichtung zahlreiche Bürger unterschiedlicher Herkunft angesprochen und eingebunden wurden. Obwohl das Feiern von Multikulturalität

⁴⁹ 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.“

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 Hörter 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 gehören auch die 2014 in Schwäbisch Gmünd ausgerichtete Landesgartenschau sowie die Feier zum 850-jährigen Stadtjubiläum, die 2012 als ein gemeinschaftliches öffentliches Großereignis inszeniert wurde (siehe Gute Praxis-Beispiele in den Kapiteln 4.5 und 4.8).

Gute-Praxis-Beispiele

Ausstellungsprojekt „Bergener Bürger suchen ihre Wurzeln“

In der Stadt Bergen (Landkreis Celle) will eine Ausstellung, die vom Runden Tisch Bergen 2000 geplant wird, 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 oder 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: Ausstellung „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.

Fotoausstellung „Geschichte der Zuwanderung in Hann. Münden“

In der Ausstellung berichten Migrantinnen und Migranten, die in den letzten 50 Jahren nach Hann. Münden zugezogen sind, über ihre Aufnahme in Deutschland. Für die Ausstellung wurden

30 Menschen aus 18 Herkunftsländern befragt. Entstanden sind dabei 27 Plakate mit selbst aufgenommenen Fotos und den Erinnerungen der zugewanderten Personen.

Interkulturelle Schreibwerkstatt im Landkreis Celle

Auf Initiative und in Zusammenarbeit mit der Integrationsbeauftragten des Kreises ist im Landkreis 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 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 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 ließ sich anhand der Gespräche kaum feststellen. Allerdings sind Vorurteile und Stereotypen in Bezug auf Migranten in der lokalen Bevölkerung durchaus verbreitet und wurden in den Erhebungsgesprächen immer wieder berichtet. Eine standardisierte Erfassung diskriminierender Vorkommnisse erfolgt in den am Projekt beteiligten Kommunen nicht. Generell wird eine aktive kommunale Antidiskriminierungspolitik 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.

Roland Roth hat auf den Zusammenhang zwischen einer intendierten Willkommenskultur und einer aktiven Auseinandersetzung mit Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Rechtsextremismus in der Kommune hingewiesen (Roth 2014, S. 344). In gleicher Weise muss sich eine Willkommenskultur, die auf die Attraktivität einer Kommune für Zuwanderung aus dem In- und Ausland setzt, mit der Frage auseinandersetzen, ob hiermit eine Engführung auf qualifizierte und (im Sinne des lokalen Arbeitsmarktes) „gewünschte“ Zuwanderung erfolgt und wie sich

andererseits der Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie der nicht-intendierten Zuwanderung von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern gestaltet (ebd., S. 296).

Ein Beispiel für einen um Konstruktivität und Transparenz bemühten Umgang mit zugewanderten EU-Bürgern bietet die Stadt Bergen, die aktiv an einem Konzept der kommunalen Zuwanderungsförderung arbeitet. Seit Beginn des Jahres 2014 erlebt die Stadt den Zuzug einer größeren Gruppe von rumänischen Familien, die in Wohnungen in einem sozialen Brennpunktgebiet der Stadt eingezogen sind. Bei den Zuzüglern handelt es sich um beruflich nicht qualifizierte Menschen ohne deutsche Sprachkenntnisse. Da Bergen aufgrund des für 2015 geplanten Truppenabzugs britischer Streitkräfte künftig verstärkt von Wohnungsleerstand betroffen sein wird, besteht die Sorge, dass die Stadt vermehrt von Kettenmigration aus den südosteuropäischen EU-Staaten betroffen sein wird, die die kommunalen Integrationskapazitäten überfordert. Die Stadt bemüht sich gegenwärtig um ein aktives und transparentes Management der damit verbundenen kommunalen Aufgaben (Beschulung der Kinder, Bereitstellung sozialer Angebote, Kommunikation und Sicherung von Akzeptanz in der örtlichen Bevölkerung). Dazu gehört die Einladung der Zugewanderten zum Neubürgerempfang der Stadt, die Vernetzung mit Organisationsvertretern von Landkreis, der Stadt Bergen, des Jobcenters und der Polizei, um auf aktuelle Fragen reagieren zu können, die Einrichtung einer Sprachlernklasse in der örtlichen Grundschule sowie eine offene Informationsstrategie gegenüber der lokalen Bevölkerung.

Ansätze und Strategien einer Willkommenskultur in den Kommunen

Die Etablierung einer kommunalen Willkommenskultur bildet seit einigen Jahren einen Schwerpunkt der Projektförderungen von Bund und Ländern. Angestoßen durch die Fachkräfteoffensive des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurden mittlerweile durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verschiedene Projekte zur Schaffung einer Willkommenskultur angeregt. Diese Bemühungen stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Strategie der Bundesregierung, qualifizierte Fachkräfte auch aus Drittstaaten für die Zuwanderung nach Deutschland zu motivieren. Auch in den Bundesländern und vielen Kommunen finden vielfältige Bemühungen statt, um Neuzuwanderern das Ankommen und die Integration in die hiesigen Lebensbedingungen zu erleichtern.

Bereits zu Beginn des Forschungs-Praxis-Projekts existierten in den beteiligten Kommunen Ansätze einer Willkommenskultur in Form von offiziellen Neubürger-Begrüßungen durch den Bürgermeister oder Verwaltungsbeamte. Diese Begrüßungen sind in den Kommunen unterschiedlich ausgestaltet und reichen von der feierlichen Aushändigung der Einbürgerungsurkunden im kleinen Rahmen (zum Beispiel Landkreis Bad Kissingen) bis zu Einbürgerungstagen oder regelmäßig stattfindenden Feiern mit Bürgermeister oder Landrat und Rahmenprogramm (zum Beispiel Stadt Höxter, Stadt Bergen, Landkreis Celle, Landkreis Göttingen, Main-Kinzig-Kreis). In Stendal wurde ein Interesse an der Schaffung einer positiven Anerkennungs- und Willkommenskultur für Zugewanderte besonders mit Blick auf die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung und den damit verbundenen Fachkräftebedarf formuliert. Hier wurde ein großer Handlungsbedarf vor allem bei den kleinen und mittleren Unternehmen gesehen. Auch eine gezielte Kinder- und Familienfreundlichkeit wurde als ein wesentlicher Baustein von kommunaler Willkommenskultur genannt.

Deutliche Forderungen nach einer kommunalen Anerkennungskultur wurden in den Erhebungsgesprächen im Rahmen der Projektrecherchen von privaten Arbeitgebern formuliert. Insbesondere in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen der Projektkommunen zeigte sich ein deutlicher Fachkräftemangel, der nach Einschätzung zahlreicher Gesprächspartner nur durch die Anwerbung von Facharbeitskräften aus dem Ausland kompensiert werden kann. Personalverantwortliche in Kliniken in Bad Kissingen und Stendal äußerten dabei die Einschätzung, dass die Anwerbung von

Fachkräften und ihren Familien aus dem Ausland nur gelingen könne, wenn auch das soziale Umfeld in der Kommune einladend wirke. Fachkräftenwerbung und Willkommenskultur seien daher nicht allein Sache der Unternehmen selbst. 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.

Im Projektverlauf entwickelte sich die Etablierung einer Willkommenskultur in einigen der Kommunen zu einem Schwerpunkt der lokalen Integrationsarbeit. In der Stadt Bergen, in Stadt und Kreis Höxter sowie in der Stadt Schlüchtern wurden im Rahmen des Projekts Workshops durchgeführt, die der konzeptionellen Ausgestaltung einer lokalen Willkommenskultur gewidmet waren. In den einzelnen Kommunen erfolgten dabei unterschiedliche Akzentsetzungen. Die Überlegung, Willkommenskultur in einen expliziten Zusammenhang mit dem aktuell stattfindenden Konversionsprozess und der Gewinnung von Neuzuwanderern zu stellen, bildete den strategischen Ansatz, der in Bergen verfolgt wurde. Die Ausgangslage in Bergen ist nicht nur – wie in anderen Kommunen in strukturschwachen ländlichen Gebieten – durch den demografischen Wandel, sondern zusätzlich durch den für Ende 2015 geplanten Abzug der in der Region stationierten britischen Streitkräfte geprägt. Der damit verbundene Bevölkerungsverlust wird von den kommunalen Verantwortlichen mit ca. 2.500 Personen prognostiziert – unter der Annahme, dass nicht alle der geschätzt knapp 3.000 britischen Truppenangehörigen, die in Bergen leben, tatsächlich nach Großbritannien zurückkehren werden. Die Kommune arbeitet darauf hin, diesen Bevölkerungsverlust durch den Zuzug neuer Bewohner zumindest teilweise zu kompensieren, um die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens und der örtlichen Infrastruktur auch weiterhin gewährleisten zu können (siehe Gute-Praxis-Beispiel, S. 64).

In Stadt und Kreis Höxter erfolgen wesentliche Impulse für die Etablierung einer lokalen und regionalen Willkommenskultur durch Akteure aus der Wirtschaft. Mit der Wirtschaftsinitiative im Kreis Höxter verfügt die Region über einen gesellschaftlich engagierten Zusammenschluss von Unternehmen, der sich insbesondere dem Thema einer künftigen Fachkräftesicherung widmet. In Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft existiert ein gemeinsames Grundverständnis, dass die Förderung von Anerkennungs- und Willkommenskultur ein wesentliches Element kommunaler Integrationspolitik bildet. Auf dieser Grundlage erfolgten im Projektverlauf Überlegungen über weitere Schritte hin zu einer Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gleichermaßen einbeziehenden Umsetzungsstrategie (siehe Gute-Praxis-Beispiel, S. 64).

In der Stadt Schlüchtern bildete der Handlungsschwerpunkt Anerkennungs- und Willkommenskultur einen Anknüpfungspunkt, um die bereits praktizierte lokale Integrationspolitik stärker strategisch zu profilieren. Die Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur sowie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung wurden dabei als integrale Maßnahmen einer lokalen Integrations- und Zuwanderungspolitik verstanden, durch die die erwarteten Folgen des demografischen Wandels (mit-) bearbeitet werden. Ein einschlägiger Workshop im Rahmen des Projekts diente hierbei in erster Linie der Sensibilisierung verschiedener beteiligter Akteure insbesondere aus dem Stadtrat und dem städtischen Sozialausschuss.

Gute-Praxis-Beispiele

Anerkennungs- und Willkommenskultur in der Stadt Bergen

Bedingt durch den gegenwärtig stattfindenden Konversionsprozess, der Ende 2015 mit dem Abzug der in der Stadt lebenden britischen Streitkräfte und ihrer Familien abgeschlossen werden soll, bemüht sich die Stadt Bergen aktuell sehr aktiv um die Gewinnung von Neubürgern. Begleitet durch das Forschungs-Praxis-Projekt, wurde von der Stadt ein Konzept zur Willkommenskultur ausgearbeitet, das aus mehreren ineinander greifenden Elementen besteht: einem persönlichen Begrüßungsschreiben des Bürgermeisters und der Aushändigung eines Willkommenspakets

für Neubürger, aus Neubürgerempfangen und dem Angebot einer persönlichen Begleitung durch Neubürgerpaten, die zugleich eine Schulung als Integrationslotsen erhalten haben. Dem Engagement der Stadt liegt dabei der Leitgedanke zugrunde, dass die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens und der örtlichen Infrastruktur abhängig ist vom Zuzug neuer Personen und von der Aktivierung bislang ungenutzter Potenziale von bereits zugewanderten Bürgerinnen und Bürgern.

Besonders innovativ ist dabei der Leitgedanke, den allgemeinen Neubürgerservice für alle Zugewanderten unabhängig von der Herkunft aus dem In- oder Ausland zugänglich zu machen. Dadurch, dass die Funktion der Integrationslotsen zugleich mit der der Neubürgerpaten verknüpft wird, spricht dieses Angebot potenziell auch solche Menschen an, die bereits vor längerer Zeit zugezogen sind und bei denen ein Bedarf an nachholender Integration besteht.

Darüber hinaus wurde im Zuge des Konversionsprozesses ein Beratungs- und Unterstützungsangebot für die vor Ort lebenden Angehörigen der britischen Streitkräfte erarbeitet. Es richtet sich vor allem an jene Gruppen, die sich auch nach Abzug der Truppen vorstellen könnten, in Bergen zu bleiben und einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. „Bleiben in Bergen“ ist der Titel einer Veranstaltungsreihe, in deren Rahmen Informationsabende („get-together“) zu verschiedenen Themen, wie Sprache, Erwerbstätigkeit, Soziales und Rentenversicherung, für bleibewillige Briten veranstaltet werden. Die Abende bieten aber auch einen Rahmen, um Sorgen und Ängste hinsichtlich der künftigen kommunalen Entwicklung ansprechen zu können.

Anerkennungs- und Willkommenskultur in Stadt und Kreis Höxter

In einem moderierten Workshop zur Weiterentwicklung einer bereits elementar vorhandenen Willkommenskultur in Höxter wurden die Erfahrungen und Perspektiven von Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammengeführt und aufeinander bezogene Bausteine einer Anerkennungs- und Willkommenskultur entwickelt. Im Vordergrund stand dabei der antizipierte Mangel an qualifizierten Fachkräften für die kleinen und mittleren Unternehmen in der Region. Beabsichtigt war die Entwicklung einer regionalen Strategie, in die neben der Stadt und dem Kreis auch engagierte Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezogen wurden.

Die Bestandsaufnahme ergab, dass bereits vielfältige Elemente einer Willkommenskultur in Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft existierten. Bemerkenswert war das koordinierte Vorgehen, Anerkennungs- und Willkommenskultur einerseits mit der Entwicklung eines „Interkulturellen Kommunikations- und Steuerungskonzepts“ im Rahmen des kommunalen Integrationskonzepts und andererseits mit dem strategischen Vorgehen zur Fachkräftesicherung im Bereich Arbeit und Wirtschaft zu verbinden. Im Workshop wurden nicht nur die Entwicklungsmöglichkeiten einer Anerkennungs- und Willkommenskultur im jeweiligen Handlungsbereich der verschiedenen Akteure reflektiert, sondern auch deren unterschiedliche Erwartungshaltungen kommuniziert. Die Ergebnisse wurden in die Fortschreibung des kommunalen Integrationskonzepts integriert. Hierzu gehörten eine Intensivierung der öffentlichen Diskussion um die Umsetzung der bundesweiten Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt“ in konkrete kommunale Maßnahmen, die Weiterführung von interkultureller Öffnung und Diversity Management in der Verwaltung, bei gleichzeitiger Ausweitung auf Wirtschaft, Vereine und Verbände, Maßnahmen zur Stärkung der Integrationspotenziale von Unternehmen sowie Maßnahmen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

Bemerkenswert ist auch die Eingliederung des Themas Fachkräftesicherung in die Abteilung Bildung und Integration der Kreisverwaltung Höxter.

Willkommenszentren, in denen Neuzuwanderer im Rahmen eines „one-stop government“ bedient werden, in dem alle mit dem Zuzug verbundenen behördlichen Dienstleistungen – von der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung bis zur Information über das Prozedere der Arbeitsaufnahme, das schulische Angebot usw. – gebündelt bereitgestellt werden, bestehen in den Projektkommunen nicht. Der Bedarf ist nach Auskunft von Verantwortlichen in den lokalen Verwaltungen zu gering, um eine entsprechende Umstrukturierung von Verwaltungsleistungen zu rechtfertigen. Doch lassen sich auch in ländlichen Regionen in den Ausländerbehörden einzelne Elemente einer kundenfreundlichen Ausgestaltung umsetzen, beispielsweise bei der Gestaltung von Informationsangeboten, durch die Gewährleistung von Mehrsprachigkeit in der Behörde oder die Einrichtung eines (elektronischen) Terminmanagements.

Gab es zu Beginn des Forschungs-Praxis-Projekts noch keine Überlegungen zu einer weiterreichenden Willkommenskultur, die auch die Anwerbung weiterer Zuwanderer in den Blick nahm, so hat sich dies während der Projektlaufzeit signifikant verändert. In nahezu allen Kommunen gibt es mittlerweile Ansätze, die Attraktivität der Kommune als Lebens- und Arbeitsort zu steigern und damit auch für neu zuwandernde Bewohner interessant zu sein. In einigen Kommunen allerdings existieren die verschiedenen Ansätze, Konzepte für den demografischen Wandel zu entwickeln, nebeneinander her und werden zu wenig aufeinander bezogen. Elemente einer solchen Strategie sind beispielsweise die Einsetzung von Demografiebeauftragten, Maßnahmen und Projekte zur Revitalisierung von Ortskernen oder auch – wie im Fall des Landkreises Bad Kissingen – die Schaffung eines „generationenfreundlichen Landkreises“. Die Chancen, die darin liegen können, verschiedene Ansätze des Umgangs mit demografischem Wandel auch mit einer systematischen Integrations- und Migrationspolitik der Kommunen zu verbinden, werden noch nicht überall erkannt.

Die konkreten lokalen Ansatzpunkte für Anerkennungs- und Willkommenskultur können durchaus unterschiedlich sein und von Ort zu Ort variieren. Der Ausgangspunkt für die Entwicklung eines kommunalen Konzepts zur Entwicklung von Anerkennungs- und Willkommenskultur liegt jedoch darin, die Aktivitäten und Interessen der verschiedenen Akteure in Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu bündeln und systematisch miteinander zu verzahnen.⁵⁰ Bestehende Ansätze und Maßnahmen zur Etablierung einer Willkommenskultur, die in durchaus unterschiedlichen Bereichen des Gemeinwesens angesiedelt sein können, sind in einem ersten Schritt zu eruieren und die Chancen für die Kooperation und das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure auszuloten. Diesen Prozess zu initiieren und voranzutreiben, ist eine genuine Aufgabe kommunaler Integrationspolitik.

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.

Anerkennungs- und Willkommenskultur ist ein strategisches Element kommunaler Integrationspolitik, das auch mit anderen Überlegungen und Konzepten zur demografischen Entwicklung am Ort verknüpft werden sollte. 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

⁵⁰ Eine Checkliste möglicher Ansatzpunkte ist beispielsweise in der Broschüre „Willkommenskultur (und Anerkennungskultur). Hintergrund, Diskussion und Handlungsempfehlungen“ der IQ-Fachstelle „Diversity Management“ zu finden (Merx et al. 2013).

Einrichtungen spielt dabei eine Rolle. Ein Erfolg der im Forschungs-Praxis-Projekt veranstalteten Workshops zur Etablierung einer örtlichen Anerkennungs- und Willkommenskultur besteht sicherlich darin, dass die Wahrnehmung der daran beteiligten Akteure für die Chancen und Potenziale von Zuwanderung und Integration geschärft werden konnte. Die bis dato dominierende Sichtweise, wonach es sich bei Integrationspolitik um ein „weiches“ Politikthema handelt, das mit der Beseitigung von sozialen Problemlagen zugewanderter Menschen befasst ist, konnte in den beteiligten Kommunen deutlich abgebaut werden. 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, aber auch der bereits seit Längerem ansässigen Bevölkerung sichtbar zu machen und zu würdigen. Positive Ansätze hierzu in den Projektkommunen konnten durch das Forschungs-Praxis-Projekt verstärkt werden. Schließlich machen es erst gut funktionierende Kommunikationskanäle zu zugewanderten Menschen und Empathie für ihre Anliegen möglich, Forderungen an die Teilnahme von Migrantinnen und Migranten am Gemeinwesen zu stellen. Auch Migrantinnen und Migranten müssen lernen, sich Teilhabe zuzutrauen. Viele Migranten, so eine häufige Einschätzung von Kontaktpersonen in den beteiligten Kommunen, 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 der Akzeptanz als gleichberechtigte Bürger im Gemeinwesen verstärken.

4.2 Integration durch 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 Migranten⁵¹ 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).

⁵¹ Zur Bildungsmotivation von Migranten siehe z.B. Konsortium Bildungsberichterstattung (2006). Eine Übersicht zum Forschungsstand bietet Becker (2010); zur Diskussion der Ursachen siehe auch Relikowski et al. (2012).

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 „Münchner 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 Bildungsfinanzierung 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 Migrantinnen und 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 Förderschulen überrepräsentiert, verlassen die allgemeinbildende Schule häufiger ohne Schulabschluss, 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 die bildungspolitischen Rahmenbedingungen und Strukturen in den 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.).⁵²

Regionale und lokale Determinanten des Bildungserfolgs

Die internationalen Vergleichsstudien zu den Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen haben eine intensive Debatte über die enge Koppelung 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,⁵³ 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 Hochschulreife oder Fachhochschulreife zu verlassen als jene aus ländlichen Räumen (vgl. Gesemann 2009, S. 454).⁵⁴ Diese regionalen Unterschiede in der Bildungsbeteiligung können vor allem mit der Sozialstruktur der Wohnbevölkerung, der Erreichbarkeit, Qualität und Vielfalt von Bildungsangeboten sowie den Bildungsaspirationen und Entscheidungen der Eltern erklärt werden (vgl. Weishaupt 2010, S. 222ff.). Sozialräumliche Unterschiede bei den Bildungschancen von Kindern 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.⁵⁵ Auf Kreisebene zeigen sich in der statistischen Analyse signifikante Zusammenhänge bei der Bundeslandzugehörigkeit sowie sozioökonomischen Einflussfaktoren, wie Anteil der Förderschüler, allgemeine Arbeitslosenquote, 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).

⁵² Siehe zum aktuellen Forschungsstand auch Diefenbach 2007; Becker/Beck 2011.

⁵³ Zum Zusammenhang von Bildung und Region siehe Weishaupt 2010; Kemper/Weishaupt 2011.

⁵⁴ Die Bedeutung regionaler Unterschiede zeigt auch der bayerische Bildungsbericht 2012: In den Zentren der Verdichtungsräume ist die gymnasiale Übertrittsquote (48,7 %) sehr viel höher als in ländlichen Regionen mit besonderem Entwicklungsbedarf (31,2 %) (vgl. ISB 2012, S. 217 sowie Regionaldaten Bildungsbericht unter www.isb.bayern.de/startseite/bildungsbericht-bayern-2012).

⁵⁵ 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).

Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Bildungspolitik

Städte und Kreise prägen mit ihren vielfältigen Einrichtungen (Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und Kulturinstitutionen) 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 wachsenden Bewusstsein, dass eine leistungsfähige Bildungslandschaft sowohl für die Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen als auch für die Entwicklungsmöglichkeiten und den sozialen Zusammenhalt 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, Ressourcenzuweisungen 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 Jugendarbeit (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe) sowie der Erwachsenenbildung (Elternberatung, Familienbildung, Volkshochschulen). In den letzten Jahren ist zudem aufgrund von Veränderungen in der Bildungs-, Familien-, Integrations- und Stadtentwicklungspolitik des Bundes und der Länder eine Zunahme kommunaler Aufgaben im Bildungsbereich zu 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.).⁵⁶

Bildungseinrichtungen in den Projektkommunen

Die Projektkommunen bieten vielfältige Bildungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche. Zu diesen gehören Kindertagesstätten, Grundschulen, Haupt-, Mittel- und Realschulen, Gymnasien, Berufsschulen sowie Schulen für Kinder mit individuellem Förderbedarf. Die Breite des Bildungsangebots ist vor allem von der Gemeindegröße der Projektkommunen abhängig, die von größeren Kleinstädten (Bergen, Schlüchtern), kleineren Mittelstädten (Bad Kissingen, Hann. Münden, Höxter, Stendal) bis zu einer größeren Mittelstadt (Schwäbisch Gmünd) reicht.

Einige Besonderheiten in den Projektorten:

- In Höxter gibt es Familienzentren, die frühkindliche Betreuung und Bildung mit familienunterstützenden Angeboten verbinden.
- In der Stadt Bad Kissingen gibt es die Kinder- und Jugendakademie Saaletal mit einem ergänzenden Bildungsangebot für Kinder im Alter zwischen 6 und 12 Jahren.
- In Bergen gibt es nach der Zusammenlegung von Haupt- und Realschule eine Oberschule mit gymnasialem Zweig.
- In Stendal gibt es ein Privatgymnasium mit bilingualen Unterrichtsangeboten.

⁵⁶ Zu kommunalen Handlungsmöglichkeiten in der Bildungspolitik siehe insbesondere auch Kühnlein/Klein 2011 sowie Schweitzer 2009a und 2009b mit einem Schwerpunkt auf Zuwandererfamilien.

- In Schwäbisch Gmünd gibt es ein Landesgymnasium für Hochbegabte.
- In Hann. Münden gibt es die Polizeiakademie Niedersachsen sowie eine Gesundheits- und Krankenpflegeschule.
- In den Städten Höxter, Schwäbisch Gmünd und Stendal gibt es Standorte von Hochschulen (Hochschule Ostwestfalen Lippe in Höxter; Hochschule Magdeburg-Stendal; Hochschule für Gestaltung, Pädagogische Hochschule, Pädagogisches Fachseminar und Studienzentrum der FernUniversität Hagen in Schwäbisch Gmünd).

Im Kreis Höxter, im Landkreis Göttingen und im Ostalbkreis gibt es so genannte Bildungsregionen⁵⁷, die vom Land unterstützt werden. In der Stadt Schwäbisch Gmünd wurde im Jahr 2009 ein kommunales Bildungsbüro eingerichtet, das in Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd betrieben wird.

Frühkindliche Bildung

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).⁵⁸

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).

Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund

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 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

⁵⁷ In Bildungsregionen sollen alle an Bildung beteiligten Akteure vernetzt und Angebote aufeinander abgestimmt werden, um die Lern- und Lebenschancen aller Kinder und Jugendlichen zu verbessern. Bildungsregionen können einzelne oder mehrere Landkreise umfassen oder sich auf länderübergreifende Einheiten beziehen (z. B. im Fall der „Bildungsregion Berlin-Brandenburg“).

⁵⁸ Siehe hierzu auch den Nationalen Aktionsplan Integration (2011) mit dem Bericht des Dialogforums „Frühkindliche Förderung“ (S. 32ff.), dem Beitrag der Länder zum Themenfeld (S. 39ff.) sowie den Erklärungen des Bundes (S. 11f.) und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (S. 29) (Bundesregierung 2011).

Stichtag im Landkreis Stendal, die niedrigste im Kreis Höxter. Auffallend sind allerdings die deutlich über beziehungsweise unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegenden Betreuungsquoten in Bad Kissingen, in Höxter und im Ostalbkreis (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: 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*	Betreuungsquote	insgesamt	darunter mit MH*	Betreuungsquote
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

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 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 %).

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 (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 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 null 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.75). Darüber hinaus wird gegenwärtig in der Stadtverwaltung und 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 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 Familienzusammenhalt 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.⁵⁹

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 und spezifisch qualifiziertes – Personal für Sprachbildung und -förderung verfügen.

Die Sprachförderung im Rahmen von Landesprogrammen, wie beispielsweise dem nordrhein-westfälischen Programm Delfin 4, wird einerseits zwar 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 ver-

⁵⁹ 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. Gehrman et al. 2011, S. 66).

schwendet, 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.⁶⁰

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 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.⁶¹ In den Familienzentren der Stadt Höxter arbeiten die pä-

⁶⁰ Gespräch mit Patricia Birtel, Leiterin des Katholischen Familienzentrums Civivo, und Ulrike Kleinschmager, Leiterin des Familienzentrums Löwenzahn am 12.09.2012 in Höxter.

⁶¹ 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.

dagogischen Fachkräfte zum Beispiel mit Migrantenorganisationen wie Brücke-MOCT⁶² zusammen und verweisen die Eltern auf deren Angebote.

Gute-Praxis-Beispiel

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. 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.

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. Angesprochen werden 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 (vgl. Bundesregierung 2007, S. 61ff.).

Im Nationalen Aktionsplan Integration werden vier strategische Ziele benannt (vgl. Bundesregierung 2011, S. 66).

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.

⁶² 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/22517698beoeb1doc.html.

Umgesetzt werden sollen diese strategischen Ziele insbesondere durch die interkulturelle Öffnung der Bildungseinrichtungen, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Familien und die Aktivierung der Unterstützungspotenziale von Migrantenorganisationen sowie eine bessere Erschließung von Potenzialen durch eine bedarfsgerechte individuelle Förderung.

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 13). 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.

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 eher 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.

Tabelle 13: 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 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.⁶³

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.⁶⁴ 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 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

⁶³ Im Bildungsbericht der Stadt Schwäbisch Gmünd wird beispielsweise 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 daher auch nicht berichtet werden kann (vgl. Gehrman et al. 2010, S. 70).

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.).

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, zum Beispiel 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.

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, zum Beispiel im Rahmen von Schulfesten, gemeinsamen Aktivitäten („Gartentage“) oder auch in der pädagogischen Arbeit, zum Beispiel „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, so durch Elternlotsenprojekte oder Deutschkurse für Eltern.

In den Gesprächen vor Ort wurde auch die Bedeutung von „Brückenpersonen“, insbesondere für die Kommunikation mit den neu zugewanderten Eltern, betont. Das spiegelt 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 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 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.⁶⁵ 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.⁶⁶ Mittlerweile wurden zwar ein Bildungsbüro und ein Bildungsportal eingerichtet, Bil-

⁶⁵ 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.

⁶⁶ www.bildungsportal-stendal.de/200.html.

dungskonferenzen veranstaltet und eine Bildungssteuerungsgruppe eingerichtet, aber der Prozess der Entwicklung einer Bildungsregion stagniert.⁶⁷

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.⁶⁸ 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.⁶⁹

In Schwäbisch Gmünd wurde Anfang 2009 aufgrund einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Stadt Schwäbisch Gmünd und der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd ein kommunales Bildungsbüro eingerichtet, das „bestmögliche Bildungschancen und damit bestmögliche Lebenschancen für Kinder und Jugendliche in Schwäbisch Gmünd“ zum Ziel hat.⁷⁰ Zu den Aufgaben gehören unter anderem die Bildungsberichterstattung,⁷¹ 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“.⁷² 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 Übergangsmanagement. Erwähnenswert sind zudem das Online-Bildungsportal und ein kreisweiter Bildungsbericht.⁷³

Die Bildungsregion Göttingen ist eine Gemeinschaftsinitiative der Stadt Göttingen sowie der Landkreise Osterode, 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“.⁷⁴ Schwerpunktthema sind vor allem die Übergänge im Bildungssystem. Die Ziele der Bildungsregion sollen insbesondere durch Projekte, Bildungskonferenzen und thematische Veranstaltungen umgesetzt werden. Hierzu

⁶⁷ Gespräch mit Marina Burkhardt und Prof. Dr. Raimund Geene, KinderStärken e.V., An-Institut der Hochschule Magdeburg-Stendal am 06.10.2012 in Stendal.

⁶⁸ Siehe www.kreis-hoexter.de/bildung/bildungsmanagement.

⁶⁹ Gespräch mit Simone Seidensticker, Bildungsmanagement Kreis Höxter am 13.09.2012 in Höxter.

⁷⁰ www.schwaebisch-gmuend.de/5437-Kommunales_Bildungsbuero.html.

⁷¹ Siehe insbesondere den ersten Bildungsbericht der Stadt Schwäbisch Gmünd (Gehrmann et al. 2010).

⁷² www.ostalbkreis.d/sixcms/detail.php?-topnav=38&_sub1=165&_sub2=118270&id=118271.

⁷³ Ebd. sowie Gehrmann et al. 2011.

⁷⁴ www.bildungsregion-goettingen.de/startseite_selbstverstaendnis.

zählen 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.⁷⁵

Die kommunalen 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 bisher in keiner der Projektkommunen erkennbar. Die Erschließung von Integrationspotenzialen durch eine Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Migranten gehört 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. Die Synergien, die sich aus einer stärkeren Verknüpfung mit der kommunalen Integrationspolitik ergeben könnten, bleiben ungenutzt.⁷⁶

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 zeigten sich Auswirkungen von strukturellen Mängeln des deutschen Bildungssystems wie eine frühe Verteilung von Kindern auf verschiedene Schulformen, die soziale Bedingtheit des Bildungserfolgs, eine mangelnde interkulturelle Öffnung von Bildungseinrichtungen, das Fehlen einer durchgängigen Sprachförderung für Kinder und Jugendliche nichtdeutscher Herkunftssprache sowie eine mangelnde Zusammenarbeit mit Eltern und Migrantenorganisationen. Zugleich leisten viele Kindertagesstätten und Schulen einen wichtigen Beitrag zur Erschließung der Bildungspotenziale von Zugewanderten. Bemerkenswerterweise haben sich insbesondere Bildungseinrichtungen in Stadtteilen mit einer Kumulation sozialer Probleme geöffnet und weiterentwickelt (z.B. in Schwäbisch Gmünd und Stendal). Es sind engagierte Erzieher und Lehrer, die Kinder mit Migrationshintergrund – unter häufig erschwerten Bedingungen – individuell und gezielt fördern. Sichtbare Integrationserfolge in der zweiten und dritten Generation hängen in den Projektkommunen vor allem mit den Eigenanstrengungen der Migranten und ihrer Familien, aber auch mit dem Engagement von Lehrern, Erziehern und pädagogischen Fachkräften zusammen, die zum Teil durch eine aktive Zivilgesellschaft unterstützt werden. Es gibt aber auch Diskriminierungserfahrungen von Migranten in Bildungseinrichtungen, die auf eine mangelnde Sensibilisierung pädagogischer Fachkräfte und Lehrer sowie eine mangelnde interkulturelle Öffnung von Kitas und Schulen außerhalb der Wohngebiete mit hohen Zuwandereranteilen hindeuten.⁷⁷

⁷⁵ Gespräch mit Rüdiger Reyhn und Andrea Reese, Regionalverband Südniedersachsen, Bildungsregion Göttingen, am 06.09.2012 in Hann. Münden.

⁷⁶ Im Kreis Höxter bieten sich bessere Chancen einer Verzahnung von Integrations- und Bildungspolitik auch durch das Kommunale Integrationszentrum (KIZ), das 2013 mit Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen eingerichtet wurde.

⁷⁷ Diese Erfahrungen wurden in der Stadt Stendal insbesondere von einigen Angehörigen der internationalen Fachkräfte thematisiert, die im Johanniter-Krankenhaus Stendal beschäftigt sind. Diese können es sich leisten, in besser situierten Stadtteilen zu wohnen, wo sie aber durch Hautfarbe und Religion auffallen, und zum Opfer von Alltagsrassismus werden, der auch vor Bildungseinrichtungen nicht Halt macht.

In einigen 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.

4.3 Integration in den Arbeitsmarkt

Integration von Migrantinnen und 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 (Aufenthaltserlaubnis 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.

Auf Bundesebene wurden in den vergangenen Jahren verschiedene gesetzliche Regelungen geschaffen, die es Ausländern auch aus Nicht-EU-Staaten erleichtern, in Deutschland Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlangen. Diese Regelungen berücksichtigen verschiedene Gruppen von qualifizierten Arbeitskräften. Mit der Blauen Karte EU können seit dem 1. August 2012 Angehörige aus Drittstaaten eine Arbeitserlaubnis in Deutschland beantragen, sofern sie verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Die wichtigsten Voraussetzungen dabei sind ein Hochschulabschluss sowie ein Arbeitsvertrag beziehungsweise die Arbeitsplatzzusage eines deutschen Unternehmens für eine berufliche Tätigkeit mit einem jährlichen Bruttogehalt von mindestens 44.800 Euro (in Mangelberufen 34.944 Euro). Mit der Neuregelung der „Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern“ (Beschäftigungsverordnung) zum 1. Juli 2013 können zudem auch nicht-akademische Fachkräfte mit einem Berufsabschluss aus Nicht-EU-Staaten eine Arbeitsgenehmigung beantragen. Hierzu müssen interessierte Ausländer überprüfen lassen, ob ihr Ausbildungsabschluss gleichwertig mit einer deutschen Berufsausbildung ist. Zudem muss ein entsprechender Bedarf am Arbeitsmarkt bestehen, der von der Bundesagentur für Arbeit ermittelt wird. Das Programm MobiPro-EU ist ein Sonderprogramm des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsorientierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“. Seit 2013 wird mit diesem Programm die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung oder qualifizierten Beschäftigung von jungen EU-Bürgern in Deutschland ermöglicht. Willkommensportale wie „Make it in Germany“ und „The Job of my Life“ unterstützen diese Fachkräftestrategien.

Wie die Entwicklung der Arbeitslosenquote während der letzten Jahre zeigt, hat sich auch in den untersuchten Kommunen die Arbeitsmarktlage stetig entspannt. Dennoch ist für Ausländer und 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 13). In den Gesprächen wurde mehrfach darauf verwiesen, dass immer wieder Migranten aus den Projektkommunen wegziehen, weil sie dort keinen Arbeitsplatz finden.

Tabelle 14: Arbeitslose und Arbeitslosenquoten in den Projektkommunen (Landkreise)*

Landkreis	Arbeitslose absolut	darunter Ausländer absolut	in Prozent	Arbeitslosenquoten** gesamt	Ausländer
Bad Kissingen	2.011	150	7,5	3,6	10,5
Celle	6.587	834	12,7	7,4	19,5
Göttingen	8.111	1.080	13,3	6,3	14,0
Höxter	3.988	319	8,0	5,4	13,0
Main-Kinzig-Kreis	11.017	2.874	26,1	5,1	11,6
Ostalbkreis	5.786	1.171	20,2	3,4	9,0
Stendal	7.658	199	2,6	12,7	28,6

* Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf den Monat Mai 2014.

** bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014

Von der Bundesagentur für Arbeit liegen spezifizierte Auswertungen zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Landkreisen vor.⁷⁸ Die in diesem Rahmen verfügbaren Analysen zur Qualifikationsstruktur arbeitsloser Personen mit Migrationshintergrund zeigen für alle Projektkommunen ein signifikant niedriges Qualifikationsniveau dieser Gruppe. Arbeitslose Personen mit Migrationshintergrund verfügen demnach in den einzelnen Kommunen etwa doppelt so häufig über keinen Schulabschluss, keine abgeschlossene Berufsausbildung und eine geringere berufliche Qualifizierung, als dies bei den gemeldeten Arbeitslosen ohne Migrationshintergrund der Fall ist. Die genannten Indikatoren sind damit als primäre Risikofaktoren für eine unzureichende Arbeitsmarktintegration auszumachen.

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 in den Betrieben die Integration von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in die Belegschaften sehr gut gelungen sei. Die gemeinsame Arbeit im Betrieb erweist sich wie andernorts auch als ein wichtiger Integrationsfaktor.

⁷⁸ Die Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit beruhen auf einer Befragung von Arbeitslosen in den Agenturbezirken, wobei die Angabe des Migrationshintergrundes auf einer freiwilligen Basis erfolgte.

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, zum Beispiel 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. 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 zum Beispiel 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 oder 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 oder migrationsbezogenen Arbeitskreisen 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 Optionskommunen⁷⁹ 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). Hier trat besonders die Absicht hervor, durch diese Organisationsstruktur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besser miteinander verzahnen zu können und dadurch auch besondere soziale Problemlagen besser zu überwinden.

Die Vorteile der Optionskommune beruhen in beiden Fällen allerdings auf Einschätzungen der befragten Akteure, weniger auf einer strukturierten Auswertung von Erfahrung. Auch in den Optionskommunen wurde eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten eingeräumt, da gesetzliche Bindungen bestehen bleiben, vor allem 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 (zum Beispiel 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 der Kontaktpartner vor Ort dürfte es sich vielfach um städtische Arbeiter (Reinigung, Handwerksdienste, Garten- und Außenarbeiten), also um niedrig qualifizierte und entlohnte Tätigkeiten, handeln. Es wurde auch berichtet, dass Migrantinnen und Migranten häufig im Rahmen von befristeten Arbeitsgelegenheiten und Jobcenter-Maßnahmen im öffentlichen Dienst eingesetzt werden. In einer

⁷⁹ Seit der Gesetzesänderung vom 01.01.2012 werden Optionskommunen als „zugelassene kommunale Träger“ bezeichnet.

künftig stärkeren Eingliederung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den lokalen öffentlichen Sektor liegt also noch ein großes Potenzial der Kommunen.

In der Erhebungsphase zu Beginn des Forschungs-Praxis-Projekts wurden ausführliche Interviews auch mit den Personalverantwortlichen in den Verwaltungen der beteiligten Kommunen geführt. Nach deren Auskunft lagen für die Verwaltungsausbildung oder Beschäftigung im öffentlichen Dienst kaum Bewerbungen von Migranten vor. Im Rahmen des vom imap Institut durchgeführten Coachingverfahrens wurden auch Strategien für eine interkulturelle Personalentwicklung in den Kommunalverwaltungen entwickelt. In verschiedenen beteiligten Verwaltungen konnte dadurch die Zahl der Auszubildenden mit Migrationshintergrund bereits zum Projektende hin leicht erhöht werden.

Gute-Praxis-Beispiel

Projekt „Civitas“ in Bad Kissingen

In der Stadt 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 und 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-)Aus-siedler, 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 Berufsankennung 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 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.

Über die kommunalen Auswirkungen des 2012 in Kraft getretenen Berufsankennungsgesetzes lassen sich derzeit noch kaum Aussagen treffen. Eine erste Auswertung von Erfahrungen mit dem Gesetz zeigt, dass die Möglichkeit der Anerkennung von Berufsqualifikationen, die im Ausland erworben wurden, bereits in großem Umfang in Anspruch genommen wird (BMBF 2014). Besonders in den medizinischen Berufen ist das Interesse an einer Anerkennung sehr hoch. Bisher sind Bund und Länder noch sehr damit beschäftigt, die notwendigen Strukturen für eine effektive

Umsetzung des Gesetzes aufzubauen, da bislang die Anerkennungswege für die unterschiedlichen Berufsgruppen sehr heterogen sind und nicht durchgängig in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen (ebd., S. 8). In den Erhebungen vor Ort im Herbst 2012 herrschte noch Unklarheit darüber, wie notwendige Nachqualifizierungen im Falle einer Teilanerkennung von Abschlüssen zu organisieren sind und wie sich die Kostenübernahme für die Anerkennung und ggf. nachqualifizierende Maßnahmen gestaltet.

Gute-Praxis-Beispiel

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 sich unter den Teilnehmern viele Pädagogen und Lehrer befinden, wurden zwei Kurse zur Umschulung als Erzieherin und Erzieher organisiert. Bei der Integration dieser umgeschulten Erzieherinnen und Erzieher zeigen sich aber auch die konkreten Probleme einer Integration in den Arbeitsmarkt: Zwar sucht die Stadt Stendal Erzieherinnen und Erzieher für die städtischen Kitas, allerdings sollen aus Kostengründen in erster Linie geringer qualifizierte (und bezahlte) Kinderpflegerinnen und -pfleger 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. Das reguläre, über das BAMF finanzierte Sprachkursangebot führt bis zum Niveau B1/B2; dieses reicht für eine qualifizierte Berufstätigkeit jedoch nicht aus.⁸⁰ 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. Voraussetzung für die Durchführung eines Kurses ist, dass mindestens sechs Anspruchsberechtigte daran teilnehmen.⁸¹

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 Gesprächspart-

⁸⁰ 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.

⁸¹ Zu einem gemeindeübergreifenden Angebot von zielgruppenspezifischen Sprachkursen z.B. nach bestimmten Berufsgruppen siehe Schader-Stiftung 2011, S. 80. In den Kommunen des Forschungs-Praxis-Projekts spielte diese Option keine Rolle in den dort praktizierten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration.

nern aus Arbeitsagenturen und Jobcentern gut. Die meisten Absolventen gehen entweder in ein Arbeitsverhältnis, in einen Nebenverdienst oder eine weitere Qualifizierung über.

Umgang mit Diskriminierung und Förderung von Vielfalt in den Unternehmen

Bislang gibt es in Deutschland noch keine repräsentative Forschung dazu, in welchem Umfang Diskriminierung stattfindet und wer davon besonders betroffen ist. Allerdings gibt es deutliche Hinweise, dass Diskriminierung bei Personalentscheidungen besonders Bewerber aus Nicht-EU-Ländern betrifft sowie auch Roma aus Ost- und Südosteuropa, dass auch hochqualifizierte Bewerber diskriminiert werden sowie darüber hinaus auch muslimische Bewerber, wenn die religiöse Symbolik äußerlich sichtbar ist, zum Beispiel durch das Kopftuch (Scherr 2014, S. 2). Eine aktuelle Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration weist nach, dass junge Bewerber mit Migrationshintergrund bei qualitativ gleicher Vorbildung deutlich häufiger Bewerbungen schreiben müssen, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Besonders häufig erfolgt diese diskriminierende Praxis in kleinen Unternehmen (Schneider et al. 2014, S. 4). Zu betrieblichen und regionalen Unterschieden in der Diskriminierungspraxis stellt Albert Scherr fest: „Das Ausmaß der Diskriminierungsbereitschaft ist in Klein- und Mittelbetrieben tendenziell höher als in Großbetrieben, in ländlichen Regionen größer als in städtischen Zentren. Es gibt jedoch bislang keine Daten, die es erlauben würden, die Bundesländer und Regionen sowie die Branchen und Betriebe diesbezüglich verlässlich zu vergleichen“ (Scherr 2014, S. 3).

Gelegentlich gab es in den Projektkommunen Hinweise auf 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, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Es ist jedoch schwierig, den realen Hintergrund dieser Erwähnungen und 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. Obwohl sich in einigen Kommunen die örtlichen Unternehmen – durchaus branchenabhängig⁸² – sehr proaktiv hinsichtlich der Anwerbung ausländischer Fachkräfte zeigten, wurde andernteils von einer deutlichen Zurückhaltung insbesondere von örtlichen Kleinunternehmen in dieser Frage berichtet. Explizit wurde die tendenziell reservierte Haltung von Arbeitgebern gegenüber der Einstellung von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund in Stendal thematisiert. Auch hier handelt es sich um eine Struktur, in der kleine und mittelständische Unternehmen überwiegen. Das kommunale Jobcenter nimmt sich dieser Thematik an und bemüht sich durch die Organisation von Migrationsforen um einen gezielten Zugang zu den Arbeitgebern. Auch im Interesse der längerfristigen Sicherung der Arbeitskräftebasis ist man darum bemüht, die eher migrationsdistanzierte Haltung der Unternehmen in der Region abzubauen.

Gute-Praxis-Beispiel

Anonymisiertes Bewerbungsverfahren in der Stadtverwaltung Celle

Die Stadtverwaltung Celle versucht diskriminierende Praktiken bei der Auswahl von Beschäftigten zu vermeiden, indem sie seit 2012 ein anonymisiertes Bewerbungsverfahren nutzt, um offene Stellen zu besetzen. Persönliche Daten der Bewerber sind für die Personalentscheider in der ersten Runde des Auswahlverfahrens nicht einsehbar; über die Entscheidung zur Einladung zu einem Vorstellungsgespräch werden nur Informationen zur Berufserfahrung, zu Ausbildung und Motivation der Bewerber zugelassen. Die Kommune sieht in diesem Verfahren erhebliche Vorteile: „Es verhindert, dass bei der Stellenvergabe subjektive Kriterien die Oberhand gewinnen, es erhöht die Transparenz und die Kommune betreibt aktiv Integrationspolitik“ (Schneider et al. 2014, S. 37).

⁸² Insbesondere Unternehmen im Gesundheitssektor (Kliniken, Kureinrichtungen) zeigten ein großes Interesse an der Gewinnung ausländischer Fachkräfte bzw. betrieben selbst bereits entsprechende Anwerbestrategien.

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 (Johanniter-Krankenhaus in Stendal, Heiligenfeld-Klinik in Bad Kissingen). Beispielhaft ist auch die Weleda AG in Schwäbisch Gmünd, die jedoch weniger migrationspezifisch agiert, sondern vor allem 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.

Weitere 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. Es sei 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 Angelernte, 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 zunächst einem Verbot der Arbeitsaufnahme, das gegenwärtig auf neun Monate befristet ist. Aber auch nach dieser Frist können sie für eine Dauer von weiteren drei Jahren nur dann eine Beschäftigung aufnehmen, wenn das Arbeitsamt zustimmt. Durch den nachrangigen Arbeitsmarktzugang 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 (siehe Kapitel 4.8).

Unternehmerisch tätige Migrantinnen und Migranten

Bundesweit besitzt die Förderung lokaler ethnischer Ökonomie eine sehr eingeschränkte Bedeutung: In der empirischen Erhebung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik von Gesemann et al. (2012) gaben lediglich 25 Prozent der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise an, dass das Potenzial ethnischer Ökonomie als hoch einzuschätzen sei. Eine signifikant hohe Bewertung zeigte sich lediglich in den prosperierenden Großstädten und Wirtschaftszentren (Gesemann et al. 2012, S. 93). Die kommunalpolitische Vernachlässigung des Potenzials unternehmerisch tätiger Migranten spiegelte sich auch in den Projektkommunen wider. 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 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. Mögliche integrationsrelevante Potenziale von migrantischen Unternehmern wurden in der Diskussion erfolgversprechender kommunaler Integrationsansätze nicht in den Blick genommen.

Berufliche Integration der zweiten 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. Befragte 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 „Kommunale Aktivitäten im Übergang Schule-Beruf“).

Kommunale Aktivitäten im Übergang Schule-Beruf

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 Verantwortungsbe- reich der Kommunen zurückfällt – insbesondere dann, wenn die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelingt und soziale Folgekosten entstehen (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 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 Quali- fizierungsmöglichkeiten 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 eigene 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.⁸³

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 nur 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 gab 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 auf eine Ausbildung zur Friseurin oder im Einzelhandel hinaus. Auch im Gesundheitsbereich besteht ein zunehmender Bedarf an weiblichen Beschäftigten, so 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

⁸³ Gespräch mit Frank Henssler, Hermine Nowotnick und Volker Zimmer im Landratsamt Ostalbkreis am 20.09.2012 in Aalen.

zuletzt weil bei diesen keine oder deutlich geringere 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: Leistungsfähigere Bewerber kommen dadurch bei den größeren Unternehmen in der Region unter, wo sie über gute innerbetriebliche Aufstiegsmöglichkeiten verfügen; die schwächeren Bewerber hingegen geraten in die tendenziell krisenanfälligeren Kleinbetriebe.

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 Migrantinnen und 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 einen dauerhaften Verbleib in zumeist prekären Beschäftigungsbedingungen hinaus.

Gute-Praxis-Beispiel

Projekt „Mehr türkische Azubis im Ostalbkreis“

Das über den Europäischen Sozialfonds und das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg geförderte Projekt ermöglicht eine aufsuchende Arbeit im Ostalbkreis, 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 demografischen Wandels ist ein zunehmender Bedarf an qualifizierten Fachkräften entstanden. Im Rahmen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten sind folgende Potenziale einer integrationsorientierten Arbeitsmarktpolitik in kleinen Städten und Landkreisen erkennbar:

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. Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts wurde den beteiligten Kommunen ein Coaching für die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes angeboten, in dessen Rahmen lokal angepasste Strategien auch zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils in den Verwaltungen entwickelt wurden. Die Umsetzung dieser Strategien dauert noch an; signifikante Effekte werden frühestens mittelfristig zu erwarten sein.

Gerade in den klein- und mittelständischen Betrieben der ländlichen Regionen herrscht häufig noch eine deutliche Zurückhaltung bei der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund. In den Projektkommunen werden lediglich in einzelnen größeren Unternehmen Diversity-Strategien zur Förderung von Vielfalt in der Belegschaft implementiert. Durch interkulturelle Öffnung können die Kommunen Impulse für die Öffnung auch der privaten Unternehmen setzen, um die Potenziale von bereits Zugewanderten und möglicherweise auch von Neuzuwanderern besser erschließen zu können.

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 (Spät-)Aussiedler 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 voraussichtlich auch geringer qualifizierte Kräfte einstellen müssen, um frei gewordene Stellen wieder besetzen zu können, und diese innerbetrieblich weiterbilden und qualifizieren müssen. In einzelnen Branchen, wie dem Pflegesektor oder einigen technischen Bereichen, ist dieser Mangel bereits jetzt spürbar. Durch eine intensive Einzelbetreuung (Mentoring) von Jugendlichen, in die auch die Eltern mit einbezogen werden, können gerade diese Zukunftsbe-

rufe in der Pflege, in der Maschinen- und Anlagentechnik und anderen Branchen angesprochen und kann die individuelle Eignung für eine solche Berufswahl überprüft werden.

Zu beachten 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.

4.4 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 häufig 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 betrachtet (vgl. Gesemann 2013c).

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wohnt in den beteiligten Landkreisen vor allem in den größeren Städten und dort zumeist in den Ortskernen. Migrantinnen und 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 (Hann. Münden), in Stadtrandsiedlungen mit industriellem Wohnungsbau (Stendal) oder in den ehemaligen Kasernenbauten der früheren alliierten Streitkräfte (Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd).⁸⁴ 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 Migrantinnen und Migranten in den Projektkommunen ist, soweit hierzu Daten vorliegen, vergleichsweise hoch.⁸⁵

Stadtteilbezogene Strategien kommunaler Integrationspolitik

Stadtteilbezogene, zielgruppenorientierte Ansätze werden inzwischen übereinstimmend zu den Erfolgsfaktoren einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik gerechnet.⁸⁶ 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

⁸⁴ 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.).

⁸⁵ 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).

⁸⁶ Siehe z.B. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 11; Bertelsmann Stiftung 2011, S. 13.

Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans zur Unterstützung von Integration in Stadtteilen, nämlich eine stärkere Verknüpfung stadtteilbezogener Strategien mit integrationspolitischen Gesamtkonzepten, wurde im Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt)⁸⁷ im Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ aufgegriffen.⁸⁸

Sozialräumliche Problemlagen gibt es vor allem, aber keineswegs nur in größeren Städten: 76,6 Prozent der Großstädte, 61,1 Prozent der Mittelstädte sowie 31,7 Prozent der Kleinstädte und Gemeinden der im Rahmen der Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik befragten Städte und 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 (vgl. Gesemann et al. 2012). Zu den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan im Bereich „sozialräumliche Integration“ gehören die Förderung des Zusammenlebens zwischen den Bevölkerungsgruppen durch Quartiersmanagement und Netzwerkbildung, die Stärkung der Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier durch niedrigschwellige Angebote und die vermehrte Nutzung von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 32). Die Ergebnisse der Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik zeigen, dass die Kommunen 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 Förderprogrammen⁸⁹ zur Stärkung benachteiligter Quartiere (30,8 %), Netzwerkbildung (30,8 %), Bewohnerbeteiligung und Maßnahmen zum Aufbau kommunaler/regionaler Bildungslandschaften (jeweils 15,4 %) (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 84ff.).

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

- Konzeptionelle Verzahnung von Stadt(teil)entwicklung, Bildungs- und Integrationspolitik;
- Verankerung fach- und strukturübergreifende Kooperationen in der Verwaltungspraxis;
- Rückbindung der kommunalen Integrationspolitik an Bedarfe und Ressourcen, Konzepte und Strukturen in den Stadtteilen;
- Einbindung der relevanten Akteure und Aufbau funktionsfähiger Netzwerke in den Stadtteilen;
- Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in den Stadtteilen;
- Einbindung von Migrantinnen und Migranten in die Stadt(teil)entwicklung;
- Kooperationen mit Migrantenorganisationen und Religionsgemeinschaften.

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

⁸⁷ 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)“.

⁸⁸ Aus der Arbeit der Modellvorhaben ist eine Handreichung für die kommunale Praxis „Stadtteilkonzepte für Integration“ hervorgegangen (BMVBS/BBSR 2012).

⁸⁹ Förderprogramm „Soziale Stadt“, Programme des Europäischen Sozialfonds.

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 wurde von Kommunen die starke Kürzung der Bundesmittel für das Programm „Soziale Stadt“ 2011, 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 Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie die Bündelung von Fachpolitiken und die Erprobung innovativer Ansätze beigemessen wird. Die neue Bundesregierung hat im März 2014 – nach den Kürzungen von 95 Millionen in 2010 auf nur noch 28,5 Millionen Euro in 2011 und 40 Millionen Euro in 2012 und 2013 – eine Aufstockung der Mittel für das Programm „Soziale Stadt“ auf 150 Millionen Euro beschlossen.

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 Bundes-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 Migrationshintergrund 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 Stadtteilfesten;
- 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 ist sie in Schwäbisch Gmünd, 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-Beispiel

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.⁹⁰ Das Familien- und Nachbarschaftszentrum Hardt (FuN Hardt)⁹¹ und das Stadtteilzentrum Ost⁹² werden vom Verein für Jugend-, Familien- und Gemeinwesenarbeit (JuFuN e.V.) bzw. einer bunten Trägergemeinschaft getragen.⁹³ Die Stadtteilzentren bieten den Rahmen für vielfältige Angebote, Aktivitäten und Projekte, fördern die Selbstorganisation der Einwohner und bilden wichtige Verbindungsstellen zur Stadtverwaltung. Auf dem Hardt wurde zudem ein Bildungs- und Familienzentrum errichtet. Ziel ist die Bündelung unterschiedlicher Bildungsangebote an einem Ort sowie die Vernetzung der drei Einrichtungen Kita – Grundschule – Familien- und Nachbarschaftszentrum, um die Bildungssituation der Kinder im Quartier zu verbessern.

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.

⁹⁰ Weitere Stadtteiltreffs wurden inzwischen in der Südstadt und in der Weststadt eingerichtet.

⁹¹ www.jufun.de/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=155.

⁹² www.stadtteilzentrum-ost.de/stadtteilzentrum.htm.

⁹³ Im Stadtteilzentrum befinden sich z.B. die Migrationsberatung der Diakonie, der Jugendmigrationsdienst von IN VIA und der Selbsthilfverein Aussiedler helfen Aussiedlern (AhA).

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 zum Beispiel 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 (zum Beispiel 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).

Gute-Praxis-Beispiel

Bürgerschaftliches Engagement in der Stadt Hann. Münden

In der Stadt Hann. Münden ist es engagierten Bürgerinnen und Bürgern gelungen, mit dem Kunst- und Kulturfestival „Denkmal! Kunst – Kunst! Denkmal“ und der Gründung einer „Bürgergenossenschaft Mündener Altstadt“ die Identifikation von Bewohnerinnen und Bewohnern mit der historischen Altstadt zu stärken und diese als Lebens- und Wohnraum wiederzubeleben. Die Veranstaltung „Denkmal! Kunst – Kunst! Denkmal“, die 2013 bereits zum vierten Mal durchgeführt wurde, „möchte Einwohnern und Gästen die Einzigartigkeit der historischen Altstadt Hann. Mündens vermitteln“ und Initiativen zur Bewahrung und Belebung der Innenstadt mit ihren denkmalgeschützten Gebäuden anregen.⁹⁴ Ein Ergebnis ist die Gründung der „Bürgergenossenschaft Mündener Altstadt“ im Frühjahr 2013 mit mehr als 170 Mitgliedern, die sich zum Ziel gesetzt hat, vernachlässigte Gebäude in der Altstadt zu revitalisieren, insbesondere durch den Erwerb von Immobilien, die Planung und Durchführung der Sanierung/Instandsetzung sowie die Nutzung, Vermietung oder den Verkauf der Immobilien.⁹⁵ Das Beispiel zeigt das große Potenzial bürgerschaftlichen Engagements für die Stadtentwicklung in Kommunen, die vom demografischen und sozioökonomischen Strukturwandel betroffen sind.

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 Quartiersmanagement⁹⁶ und der Verfügungsfonds⁹⁷ inzwischen bis 2015 verlängert; eine Weiterfinanzierung aus kommunalen Mitteln über 2015 hinaus gilt aber dennoch

⁹⁴ <http://www.denkmalkunst-kunstdenkmal.de/pages/denkmalkunst/was-ist-das.php>.

⁹⁵ <http://www.9-mal-24.de/traeger/genossenschaft>.

Das Quartiersmanagement (QM) ist ein Verfahren der Stadtentwicklung, das im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ entstanden ist. Das Instrument hat eine Zusammenführung der verschiedenen Akteure und Fachpolitiken zum Ziel, um die Situation in sozial benachteiligten Stadtteilen zu verbessern.

⁹⁷ Verfügungsfonds werden in der Städtebauförderung genutzt, um lokalen Akteuren die Durchführung eigener Projekt- und Maßnahmen zu ermöglichen.

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 zum Beispiel 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. Genau so 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. Migrantinnen und 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).⁹⁸ 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. 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

⁹⁸ Diese Erkenntnis wurde in die Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans (2007) aufgenommen und im ExWo-Programm im Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ aufgegriffen. Siehe auch die in diesem Zusammenhang entstandene Handreichung für die kommunale Praxis „Stadtteilkonzepte für Integration“ (BMVBS/BBSR 2012).

Antriebskräfte für eine Vernetzung im Stadtteil Stadtsee und eine Verzahnung von Stadtteil- und Integrationspolitik.

Gute-Praxis-Beispiel

„Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ in der Stadt Schwäbisch Gmünd

Das Bildungs- und Familienzentrum Hardt in Schwäbisch Gmünd befindet sich in einem Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf. Zu den Zielen des Zentrums gehört die Verbesserung der Bildungsbeteiligung insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund durch die Kooperation von Kita, Grundschule und Stadtteilbüro. Die einzelnen Bausteine des Projekts, wie die Weiterentwicklung der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen, die Bündelung von Bildungsangeboten, die Einbindung und Stärkung des ehrenamtlichen Engagements sowie die Schaffung von Räumen der Begegnung (z.B. Elterncafé), sind dabei konzeptionell eng miteinander verzahnt. Das Bildungs- und Familienzentrum Hardt kann zur Verbesserung von Bildungserfolgen, zum sozialen Zusammenhalt des Gemeinwesens und zur Wertschätzung von Begegnungen in einer zunehmend vielfältiger werdenden Gesellschaft beitragen. Es eignet sich – nicht zuletzt auch angesichts des demografischen Wandels – als ein Modell, das Bildungsangebote bündelt, Übergänge erleichtert, freiwilliges Engagement einbindet, formelles und informelle Lernwelten miteinander verbindet und einen guten Anknüpfungspunkt für aufsuchende Angebote bietet.⁹⁹

Zwischenfazit

Die Wohnsituation, die Merkmale des Wohnumfeldes und die Qualität der öffentlichen Infrastruktur prägen die Lebenssituation und die Teilhabechancen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in besonderer Weise. Klein- und Mittelstädte verfügen dabei über eine Reihe von Potenzialen, zu denen eine hohe Lebensqualität, niedrige Immobilienpreise sowie eine stärkere Ortsverbundenheit von Haushalten gehören, in denen Familien mit Kindern leben. Klein- und Mittelstädte sind zudem weniger häufig von sozialräumlichen Problemlagen betroffen als Großstädte (vgl. BBSR 2012, S. 151ff.). Durch das nähere und intensivere Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen bieten sie besondere Chancen einer Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern.

In den am Projekt beteiligten Landkreisen leben Migrantinnen und Migranten vor allem in den größeren Orten und dort zumeist in den zentralen Ortsteilen (Bergen, Hann. Münden, Schlichtern, Schwäbisch Gmünd). In Schwäbisch Gmünd bilden Menschen mit Migrationshintergrund sogar die Mehrheit aller Einwohnerinnen und Einwohner in der Kernstadt. Als Beschäftigte und Gewerbetreibende sind Zugewanderte 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. Migrantinnen und Migranten erwerben vermehrt Wohneigentum und sind daher auch für die Sanierung und Denkmalpflege in Altstadtquartieren wichtige Partner.

In den Projektkommunen werden Integrations-, Bildungs-, Engagement- und Stadtteilpolitik zunehmend zusammen gedacht. Insbesondere in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf werden dabei Erfahrungen mit der interkulturellen Öffnung von Einrichtungen und Angeboten, der Verknüpfung von ressortübergreifenden Ansätzen und Projekten, der Förderung von Engagement, Teilhabe und Zusammenhalt in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft gemacht, die für die Entwicklung der Gesamtstadt noch stärker erschlossen werden können, da sie – wie in einem sozialen Labor – Lösungsansätze für Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten in ländlichen

⁹⁹ Das Modellvorhaben „Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ wurde von 2012 bis 2014 im Rahmen des ExWoS-Programms „Orte der Integration im Quartier“ gefördert. Nähere Informationen zum Förderprogramm siehe unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/Integration/01_Start.html?nn=430172.

Gebieten erproben. Die Potenziale von Zugewanderten als Immobilienbesitzer und als Gewerbetreibende werden allerdings in den Projektkommunen bislang kaum in den Blick genommen. Dabei können die Gestaltung des demografischen Wandels, die Gewinnung qualifizierter Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie die Bewahrung und Weiterentwicklung lebenswerter Innenstädte ohne eine interkulturelle Öffnung von Stadtplanungs-, Denkmal- und Kulturabteilungen kaum erfolgreich umgesetzt werden.

Für die künftige Entwicklung von Klein- und Mittelstädten ist die Sicherung einer lebendigen und vielfältigen Innenstadt von zentraler Bedeutung. Kommunen sollten die Innenstädte durch Investitionen in den historischen Wohnungsbestand stärken, um mehr Bewohnerinnen und Bewohner mit höheren Ansprüchen, Familien und junge Menschen für das Wohnen in der Innenstadt zu gewinnen. Besondere Chancen bieten auch die Aktivierung und Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (zum Beispiel Kunst- und Kulturfestival in Hann. Münden, Bürgergenossenschaft Mündener Altstadt). Bei allen Maßnahmen der Aufwertung ist auf eine soziale Mischung in den Altstadtquartieren zu achten. Die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen der Stadtentwicklung sollten zudem mit einer breiten Beteiligung an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen einhergehen. Dabei ist insbesondere auch auf geeignete Möglichkeiten der Ansprache, Aktivierung und Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund zu achten.

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 häufig überlagern. Die Kommunen können diese Stadtteile durch Investitionen in die soziale Infrastruktur fördern und damit die Teilhabechancen der Bevölkerung wesentlich verbessern (zum Beispiel Bürger- und Nachbarschaftszentren, Bildungs- und Familienzentrum Hardt in Schwäbisch Gmünd). Die hohe Abhängigkeit der Kommunen von überörtlichen Programmen stellt aber vor allem Klein- und Mittelstädte in ländlichen Gebieten vor besondere Herausforderungen, die Nachhaltigkeit der aufgebauten Strukturen nach dem Auslaufen der Förderung zu sichern.

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 und Strategien der kommunalen Wirtschaftsförderung, Entwicklung spezifischer Förderkonzepte). Kommunale Akteure und Verantwortliche sollten daher die wirtschaftlichen Potenziale von Migrantinnen und Migranten künftig wesentlich stärker in den Blick nehmen. Das gilt insbesondere für ländliche Regionen mit hoher Abwanderung, für die gezielte Konzepte der Potenzialerschließung, der Fachkräftesicherung und qualifizierten Zuwanderung hilfreich sein könnten.

4.5 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 verbinden sich aber durchaus unterschiedliche Erwartungen 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 Migranten 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 Migrantinnen und Migranten in nahezu allen Bereichen engagieren, wenn auch in geringerem Maße und mit anderen Formen und Schwerpunkten als die einheimische deutsche Bevölkerung (vgl. ISG/WZB 2011, S. 228ff).¹⁰⁰ Die Studien verweisen allerdings auf nicht ausgeschöpfte Potenziale. 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 dieser Engagementpotenziale ist die Schaffung von Gelegenheitsstrukturen, um Interessierte zur Übernahme von Aufgaben und Funktionen zu motivieren.

Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Ländern

Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gehört zu den zentralen Handlungsfeldern der Bundesländer. Die Länder können das freiwillige Engagement in Kommunen durch Initiativen und Programme anregen und unterstützen. Mögliche Ansatzpunkte sind die interkulturelle Öffnung der Engagementförderung (Freiwilligenagenturen oder -zentren, Bürger- und Stadtteilbüros) sowie von Initiativen, Vereinen und Verbänden, die Freiwillige einsetzen und/oder vermitteln, die stärkere Anerkennung und Wertschätzung des Engagements von Migrantinnen und Migranten sowie die Förderung und Qualifizierung von Migrantinnenorganisationen. Die Bundesländer setzen dabei jeweils unterschiedliche Schwerpunkte (vgl. Gesemann/Roth 2014a+b):

- Baden-Württemberg fördert bereits seit 2000 mit dem Bürgermentoren-Programm ein Modell zur Stärkung und Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements durch Qualifizierung, 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 Migrantinnenorganisationen sind dabei nur eines von mehreren Handlungsfeldern.¹⁰¹ Im Jahr 2014 hat das Land zudem eine neue Engagementstrategie „Lebensräume zu ‚Engagement-Räumen‘ entwickeln“ vorgelegt. Zu den Schwerpunkten gehört das „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt“ (vgl. MASFFS 2014a+b).

¹⁰⁰ 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 kanalisierten Engagement von Migranten im Kreise von Verwandten, Freunden, Bekannten oder Nachbarn.

¹⁰¹ In Baden-Württemberg gibt es eine große Vielfalt an Mentorenprogrammen und -formaten sowohl des Landes als auch von Stiftungen und freien Trägern. Im Bereich der 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).

- In Bayern wurde – mit Unterstützung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen – von 2007 bis 2010 das Modellprojekt „Gemeinsam engagiert – Bürgerschaftliches Engagement im Bereich Integration“ durchgeführt (vgl. AGABY/LBE 2013). Das Land unterstützt die Anerkennung des freiwilligen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund zudem durch Integrationspreise.
- Hessen fördert seit 2005 ehrenamtliche Integrationslotsinnen und -lotsen durch Qualifizierung und Vernetzung. Das Hessische Integrationslotsen-Netzwerk bietet für über 1.000 Integrationslotsinnen und -lotsen seit 2007 einen Rahmen für Erfahrungsaustausch und Fortbildung.¹⁰² Im Rahmen der Ehrenamtskampagne „Gemeinsam aktiv“ versuchen darüber hinaus einige Organisationen (Feuerwehr, Sportvereine) mit Unterstützung des Landes verstärkt Menschen mit Migrationshintergrund für ein freiwilliges Engagement zu gewinnen.
- Niedersachsen unterstützt das freiwillige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund seit 2012 durch die „Richtlinie Integrationslotsinnen und Integrationslotsen“. Gefördert werden Maßnahmen zur Qualifizierung von ehrenamtlich Tätigen, deren bürgerschaftliches Engagement die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen soll. In Niedersachsen wurden seit 2007 landesweit mehr als 1.600 Integrationslotsen qualifiziert.¹⁰³ Die Niedersächsische Jugendfeuerwehr entwickelt zudem mit Unterstützung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ein Konzept zur interkulturellen Öffnung der Jugendfeuerwehren.
- In Nordrhein-Westfalen gehört die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zu den zentralen Zielen der 160 von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Integrationsagenturen. Das Teilhabe- und Integrationsgesetz von 2012 zielt darauf ab, „das bürgerschaftliche Engagement von und für Menschen mit Migrationshintergrund [...] in allen Bereichen der Gesellschaft“ zu stärken sowie Migrant*innenorganisationen zu fördern. Erreicht werden soll das durch eine interkulturelle Öffnung von Vereinen und Organisationen sowie aufgrund einer Richtlinie durch Zuwendungen für die Selbstorganisationen von Migrant*innen und Migranten (seit 2014). Seit November 2013 wird zudem das Förderprogramm „Interkulturelle Arbeitsmarktlotsen aus Migrant*innenorganisationen“ durchgeführt, das den Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum Arbeitsmarkt erleichtern soll.
- Sachsen-Anhalt unterstützt das Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen durch die Finanzierung einer Servicestelle. Zu den Zielen eines Förderprogramms des Landes zur Stärkung der Integration vor Ort („Integrationsrichtlinie“) gehören die „Aktivierung und Verfestigung der Selbsthilfekräfte der Zuwanderer sowie die Stärkung ihrer Potenziale und Kompetenzen“. In Kooperation mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen wird gegenwärtig zum Beispiel eine „Projektwerkstatt für Migrant*innenorganisationen“ gefördert, die zur Stärkung der Partizipation von Migrant*innen und Migranten beitragen soll.

Engagement und Engagementförderung in den Projektkommunen

Die Kommunen in Deutschland nutzen eine Vielzahl von Instrumenten, um Partizipation und bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern. Hierzu gehören unter anderem die Unterstützung des freiwilligen Engagements, die Förderung der Selbstorganisation und die Nutzung der integrationspolitischen Kompetenzen von Migrant*innen 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 (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 59ff.).

¹⁰² www.hmdj.hessen.de/irj/HMdJ_Internet?cid=733a499dec5ca38a118357ec30d20291.

¹⁰³ Für Integrationslotsen, die eine Basisqualifikation abgeschlossen haben, steht ein Fortbildungs- bzw. Nachhaltigkeitsmodul zur Reflexion der 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).

In den Projektkommunen gibt es eine große Vielfalt der Engagementformen für, mit und von Migrantinnen und Migranten. Diese reichen von Bürgerforen, Nachbarschafts- und Mietervereinen, Runden Tischen, interkulturellen Initiativen über Lotsen- und Mentorenprojekte, Migrantenorganisationen und religiöse 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).

Im Folgenden sollen Integrationspotenziale des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten in den Projektkommunen, insbesondere am Beispiel von Lotsen- und Mentorenprogrammen, Migrantenorganisationen, Sportvereinen und Freiwilliger Feuerwehr, aufgezeigt werden.

Lotsen-, Mentoren- und Patenprogramme

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 und Kommunen 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 von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden sowie von Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen unterstützen und ergänzen.

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 Teilungsangebote 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 Lotsinnen und Lotsen (Maßnahmen zur Qualifizierung, Angebote zum Erfahrungsaustausch, Anerkennung, Auslagererstattung 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).

Von den Projektkommunen haben vor allem die Landkreise Göttingen, Höxter und der Main-Kinzig-Kreis sowie die Städte Bergen und Schwäbisch Gmünd besondere Anstrengungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten unternommen:

- Die Stadt Schwäbisch Gmünd bildet seit 2005 Bürgerinnen und Bürger, die sich in der Stadt oder im Stadtteil engagieren möchten, zu Bürgermentoren aus. In den Kursen werden theoretische Kenntnisse und praktische Hilfestellungen in den Bereichen Projektentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation sowie vertiefte Einblicke in die Arbeit unterschiedlicher Institutionen und Einrichtungen vermittelt. Mentorentainer begleiten die Bürgermentoren während des Kurses und helfen ihnen anschließend beim praktischen Einstieg in die Tätigkeit. Bislang wurden 54 Bürgermentoren ausgebildet, die vorwiegend eigene Projekte vorantreiben, aber über Treffen und Stammtische in Verbindung bleiben.¹⁰⁴
- Im Kreis Höxter wurden im Rahmen des Modellprojekts „Perestrojka“ 2009 Integrationslotsen ausgebildet. Diese wurden in einem Kurs zu den Themen Beratungskompetenz, Schulsystem, Arbeitsmarkt, Ausbildungsmarkt, Präventionsarbeit, Gesundheitsfragen, interkulturelle Kompetenzen, Sozialsysteme, politische Bildung und Finanzkompetenz geschult.
- Im Landkreis Göttingen wurden 2010/2011 zehn Frauen mit Migrationshintergrund zu Elternlotsen qualifiziert. Diese sollen eine Brückenfunktion in der Integrationsarbeit der Stadt Duderstadt wahrnehmen, die Zusammenarbeit zwischen Kindertagesstätten, Schulen und Eltern fördern und die Bildungsintegration der Schüler mit Migrationshintergrund nachhaltig verbessern.
- 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, Kindergärten, Ausbildungsorganisationen und Arbeitgebern. Ende 2012 wurde eine zweite Gruppe von 28 Integrationslotsen ausgebildet, sodass Ende Februar 2013 insgesamt 35 Integrationslotsen im Main-Kinzig-Kreis aktiv waren. Zu den Handlungsfeldern der Integrationslotsen gehören insbesondere Sprache, Familien- und Elternförderung sowie die Unterstützung weiterer Zielgruppen (Frauen, Kinder- und Jugendliche, ältere Migranten, Männer). Mit der Begleitung, Betreuung und dem Coaching der Lotsen wurde eine pädagogische Honorarkraft beauftragt.
- Die Stadt Bergen hat im Herbst 2013 erstmals engagierte Bürgerinnen und Bürger zu Integrationslotsen ausgebildet. Die „Neubürgerpaten“ sind ein wesentliches Element in der Weiterentwicklung der kommunalen Anerkennungs- und Willkommenskultur. Sie sollen insbesondere Neubürgern helfen, sich einzuleben, aber auch die Integration von Migranten unterstützen. Mögliche Einsatzbereiche sind zum Beispiel Hilfe bei der Sprachförderung, Unterstützung von Eltern mit Migrationshintergrund bei der Zusammenarbeit mit Schulen und Unterstützung von Jugendlichen beim Einstieg ins Erwerbsleben.

In den Projektkommunen gibt es bislang keine Auswertungen zu den Wirkungen und den Erfolgsfaktoren von Lotsen-, Paten- und Mentorenmodellen. In Höxter und Schwäbisch Gmünd hat die Mentoren- und Lotsenausbildung die Selbstorganisation und die Projektentwicklung von Zugewanderten nachhaltig gefördert. Mit einer gezielten Ansprache von interessierten Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund ist es beispielsweise in Schwäbisch Gmünd gelungen, diese Bevölkerungsgruppe 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 Migrantebereich Projekte starten möchten beziehungs-

¹⁰⁴ Allgemeine Informationen zum Bürgermentorat und einzelnen Bürgermentoren bietet die folgende Webseite: www.schwaebisch-gmuend.de/4340-Mentoren.html. Siehe zu Bürgermentoren in Schwäbisch Gmünd auch: Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2012, S. 15.

weise sich dafür interessieren, anzubieten. Dieser Bürgermentorenkurs war sehr erfolgreich. 13 Teilnehmer 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).

Gute-Praxis-Beispiel

Bürgerschaftliches Engagement in der Stadt Schwäbisch Gmünd

Die Stadt Schwäbisch Gmünd zeichnet sich durch eine sehr vielfältige Kultur des bürgerschaftlichen Engagements aus. Hierzu gehören beispielsweise die Aktivierung von Freiwilligen im Rahmen von Großveranstaltungen, wie Stadtjubiläum und Landesgartenschau, die Einrichtung und Förderung von Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen und Stadtteilbüros sowie Bürger- und Elternmentoren, Bildungs- und Lesepaten in Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen.¹⁰⁵ Durch die Verzahnung von Bildungs-, Engagement- und Stadtentwicklungspolitik gelingt es in besonderer Weise, Engagementpotenziale in allen Bevölkerungsgruppen für ein aktives Zusammenleben in der Stadtgesellschaft zu erschließen.

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 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 Bevölkerungs-

¹⁰⁵ 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).

dichte sowie mit mangelnden personellen Ressourcen der Migranten begründet (vgl. Schader-Stiftung 2012, S. 39).

In Höxter gibt es eine enge 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“. ¹⁰⁶ Brücke-MOCT ist im Juni 2009 im Zusammenhang mit dem Modellprojekt „Perestrojka“ zur Ausbildung von Integrationslotsen gegründet worden, um das bürgerschaftliche Engagement in einem Verein zu institutionalisieren und zu verstetigen. Im Rahmen des KOMM-IN-Projekts „Bürgerschaftliches Engagement und interkommunale Zusammenarbeit“ fanden zudem 2010/2011 Befragungen von Migrantinnen und Migranten sowie Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung zum bürgerschaftlichen Engagement statt. 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 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 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 (LAMSÄ).

In den Städten Bad Kissingen, Bergen, Hann. Münden und Schlüchtern gibt es bislang keine Kooperation zwischen Kommune und Migrantenorganisationen. Gründe sind 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 der Stadt Bergen beteiligen sich Vertreter der Bevölkerungsguppe yezidischer Kurden am Runden Tisch Bergen 2000.

Eine besondere Form der Kooperation zwischen Kommunen und Migrantenorganisationen bildet das im Januar 2009 gegründete Deutsch-Türkische Netzwerk Ostalb (DTN-Ostalb). Das Netzwerk

¹⁰⁶ Brücke-MOCT e.V.: Geschichte. www.bruecke-hoexter.de/22517698be0f96927/index.html.

ist ein Zusammenschluss verschiedener kommunaler Einrichtungen und Organisationen. Zu den Mitgliedern zählen die DITIB-Moscheen im Landkreis, der Kreisjugendring Ostalb, der Stadtjugendring Heubach, die Polizeidirektion Aalen sowie die Integrationsbeauftragten des Ostalbkreises und der großen Kreisstädte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen. Das Netzwerk setzt sich für eine Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten türkischer Herkunft ein.

In den Projektkommunen gibt es verschiedene Formen institutionalisierter 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 gehörten der Verein Bürgertreff und die Stadtteilzentren zu den zentralen Elementen einer Förderung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ – allerdings mit Schwierigkeiten der nachhaltigen Weiterführung nach Auslaufen der Förderung.¹⁰⁷ In der Stadt Bad Kissingen wird das vom Frauen-Netzwerk des Landkreises getragene Mehrgenerationenhaus auch als interkulturelle Begegnungsstätte genutzt (zum Beispiel 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 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 der demografischen 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 unter anderem der Aufbau eines Netzwerks auf Gemeinde- und Landkreisebene, die 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.

Gute-Praxis-Beispiele

Kooperation von Netzwerken für Bürgerengagement im Landkreis Bad Kissingen

Im Landkreis Bad Kissingen sollen die Aktivitäten des Netzwerks für Bürgerengagement und des Netzwerks für Migrationsarbeit stärker miteinander verzahnt werden, um die Engagementpotenziale von Menschen mit Migrationshintergrund stärker zu erschließen.

Interkulturelle Öffnung von Vereinen im Main-Kinzig-Kreis

Der Main-Kinzig-Kreis hat im Rahmen des Programms „Modellregionen Integration“ ein beispielhaftes Projekt zur interkulturellen Öffnung von Vereinen in der Stadt Maintal gefördert („Neue Partnerschaften – Vereine und interkulturelle Öffnung“).

¹⁰⁷ Siehe das Kapitel „Wohnen und sozialräumliche Integration“.

Engagementförderung durch das Deutsche Rote Kreuz

Die Kreisverbände Münden und Östliche Altmark des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) haben das Engagementpotenzial von Menschen mit Migrationshintergrund beispielhaft im Rahmen konkreter Projekte erschlossen (Modellprojekt „Ehrenamt und Integration“ im Landkreis Stendal;¹⁰⁸ gemeinsame Blutspende-Aktionen mit dem DITIB-Moscheeverein in Hann. Münden;¹⁰⁹ Jugendrotkreuz „Halbmonde“ für türkeistämmige Mädchen, siehe auch Kapitel 4.7).

Integrationspotenziale von Sportvereinen

Dem Sport wird in der politischen und gesellschaftlichen Debatte ein besonders großes Integrationspotenzial zugeschrieben.¹¹⁰ 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).¹¹¹ Laut Sportentwicklungsbericht 2013/2014 haben in den Sportvereinen in Deutschland 6,2 Prozent der Mitglieder und 2,3 Prozent der ehrenamtlich Engagierten einen Migrationshintergrund. Verglichen mit einem Bevölkerungsanteil von knapp 20 Prozent auf Bundesebene wären Migrantinnen und Migranten in Sportvereinen demnach allerdings stark unterrepräsentiert. Zudem deutet der aktuelle Sportentwicklungsbericht darauf hin, dass die Anzahl und die Anteile von Mitgliedern und ehrenamtlich Engagierten mit Migrationshintergrund offenbar seit 2009 stark zurückgegangen sind (Breuer/Feiler 2014, S. 17ff.).

In einigen Forschungsarbeiten wird die besondere Bedeutung von Vereinen in Kleinstädten und Gemeinden ländlicher Regionen „für den Integrationsprozess von Migrantinnen und Migranten“ (Schader-Stiftung 2011) sowie die „ausnehmend hohe Bedeutung des Vereinswesens für die Intergruppenbeziehungen und das soziale Klima“ (Hüttermann 2010, S. 24) hervorgehoben, 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 insgesamt¹¹² deutet 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 Ergebnisse der Gespräche in den Projektkommunen bieten zudem eine differenzierte Bestandsaufnahme zu den Integrationspotenzialen von Sportvereinen vor Ort:

- 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, Sambo).

¹⁰⁸ Siehe die Dokumentation des Modellprojekts unter http://drk-ikoe.de/fileadmin/user_upload/DRK_Broschuere_Ehrenamt_u_Integration.pdf.

¹⁰⁹ Siehe die Dokumentation zur Interkulturellen Öffnung im Kreisverband Hann. Münden unter http://drk-ikoe.de/fileadmin/user_upload/neue_dateien/Tagung_Goettingen/IKOE_Workshop_KGF_DRK_Muenden.pdf

¹¹⁰ Siehe z.B. den Nationalen Integrationsplan und den Nationalen Aktionsplan Integration (Bundesregierung 2007; 2011).

¹¹¹ Dem 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).

¹¹² Siehe hierzu die Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Gesemann/Roth 2009a, S. 15 [Tabelle 1]) und zum Migrantenanteil in Sportvereinen nach Gemeindegrößen (Breuer/Wicker 2011b, S. 69).

- 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 yezidisch-kurdischer 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 (zum Beispiel FC Firat Bergen, Türkisch-Internationale Gemeinschaft Brakel im Kreis Höxter). Die Gründung eigenethnischer Sportvereine kann in Kleinstädten zu Konkurrenzsituationen führen, die Abgrenzungen und Konflikte fördern (Konkurrenz um die Nutzung von Trainingsplätzen und Sporthallen, Konkurrenz um Mitglieder und Spieler). Ein Beispiel ist die Abwerbung von sportlich ausgebildeten Jugendlichen durch einen yezidisch-kurdischen Fußballverein, um sie in höheren Spielklassen einzusetzen.¹¹³
- Brückenpersonen kommt bei der interkulturellen Öffnung der Vereine und der Gewinnung von Migrantinnen und Migranten eine besondere Bedeutung zu. Die Einbindung von Zugewanderten in Vereinsvorständen und als Übungsleiter im Sportbetrieb bietet daher die besten Voraussetzungen, um die Integrationspotenziale von Sportvereinen zu erschließen. Die Konkurrenz um die Gewinnung von Migrantinnen und 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 und des Türkisch-Islamischen Kulturvereins zugleich als Trainer in den örtlichen Fußballvereinen tätig.¹¹⁴

Sportvereine in Kleinstädten und Gemeinden stehen vor besonderen Herausforderungen: Diese reichen von einer stärkeren Ausprägung von Personalproblemen¹¹⁵ 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-Beispiele

Sambo und Gorodki in Bad Kissingen und Schwäbisch Gmünd

In Bad Kissingen und in Schwäbisch Gmünd haben sich traditionelle Sportvereine wie der TSV Bad Kissingen und der TSB Schwäbisch Gmünd für von Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion betriebene Sportarten geöffnet.

Im TSV Bad 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 Nahkampfausbildung zu verbessern. Durch einen engagierten, aus Kasachstan zugewanderten Sportlehrer gelang es in den 1990er Jahren, sozial auffällige junge (Spät-)Aussiedler in eine organisierte Kampfsportgruppe einzubinden. Mittlerweile ist die Sambo-Abteilung in den TSV Kis-

¹¹³ 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).

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Dazu gehören die Gewinnung und Bindung von ehrenamtlichen Funktionsträgern, jugendlichen Leistungssportlern, Übungsleitern und Trainern sowie Kampfrichtern und Schiedsrichtern.

singen integriert und erzielt bei deutschen und internationalen Turnieren erstklassige Ergebnisse. Frequentierte wird die Sambo-Abteilung inzwischen auch von Sportlern anderer Herkunftsgruppen in Bad Kissingen. Der zugewanderte Leiter der Sambo-Abteilung arbeitet beruflich als Streetworker im „Kissinger Integrationsprojekt“; darüber hinaus ist er als Sambo-Bundestrainer aktiv. In der Sambo-Sportart nimmt der TSV Bad Kissingen inzwischen auf der nationalen Ebene eine Spitzenposition ein. Bei den Deutschen Meisterschaften in Heidenheim im Februar 2014 gewannen Sportler des TSV Bad Kissingen zehn Titel, dazu kamen fünf zweite und zwei dritte Plätze.¹¹⁶

Im TSV Schwäbisch Gmünd wurde 2012 eine Gorodki-Abteilung gegründet, die auf eine Initiative von Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion zurückgeht. Gorodki ist ein altes osteuropäisches Wurfspiel. Die Geschichte von Gorodki in Deutschland begann als Integrationsprojekt für junge (Spät-) Aussiedler in Karlsruhe, entwickelte sich aber rasch zu einer modernen Breiten-sportart und wird heute an mehreren Standorten in Deutschland betrieben. Nach Schwäbisch Gmünd kam die Sportart 2007 im Rahmen einer Unterstützung durch das Programm „Integration durch Sport“, das Erfahrungsaustausch und Netzwerkbildung gefördert hat. 2011/12 wurde im Stadtteil Hardt mit Unterstützung der Stadt Schwäbisch Gmünd, der Vereinigten Gmünder Wohnbaugesellschaft, der Mobilen Jugendarbeit St. Canisius und des Landessportbundes Baden-Württemberg ein stationärer Spielplatz aufgebaut.¹¹⁷

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

¹¹⁶ <http://www.mainpost.de/sport/Bad-Kissingen-Im-Sambo-Sport-eine-Macht;art796,7998102>.

¹¹⁷ Weitere Informationen siehe unter <http://www.gorodki.de>.

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. Migrant*innen 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 (Spät-)Aussiedler 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 Migrant*innen). 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 Migrant*innen in der Feuerwehr genannt:

- Viele Migrant*innen haben nur geringe Kenntnisse über Angebote und Möglichkeiten von Hilfsorganisationen wie der Freiwilligen Feuerwehr. 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 eine staatliche oder staatsnahe 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 yezidischen Kurden 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 Migrant*innen 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 Migrant*innen und Migrant*innen: „*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 Migrant*innen und Migrant*innen 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 Migrant*innenorganisationen

gesehen. Programme auf Bundes- und Landesebene¹¹⁸ 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 aufzunehmen und umsetzen zu können, bedarf es allerdings vor Ort engagierter Führungskräfte, die sich für eine stärkere Öffnung der Feuerwehr und die Gewinnung von Migrantinnen 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 wird eine Schlüsselrolle für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben insbesondere in ländlichen Regionen zugeschrieben. Die zentralen Herausforderungen wie demografischer Wandel, Integration von Zuzuwandernden oder Stärkung der lokalen Demokratie können ohne eine aktive Beteiligung und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger nicht bewältigt werden. Angesichts des steigenden Engagementbedarfs in vielen Bereichen bedarf es einer stärkeren Förderung des freiwilligen Engagements insbesondere auch von Migrantinnen und Migranten durch eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung, eine interkulturelle Öffnung von Angeboten und Organisationen sowie eine stärkere Kooperation von Kommunalverwaltungen und Migrantenorganisationen. Das freiwillige Engagement in ländlichen Räumen sollte durch die Vernetzung unterschiedlicher Akteure gestärkt werden. Trisektorale Netzwerke (Kommunalverwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) können dabei eine Möglichkeit sein, Informationsaustausch zu fördern, Ressourcen zu bündeln und die Nachhaltigkeit des lokalen Engagements zu sichern.

In den Projektkommunen gibt es verschiedene Versuche, die Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Migrationshintergrund für die 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 (zum Beispiel 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.

¹¹⁸ 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).

Die Erfahrungen in den Projektkommunen zeigen, dass die Anerkennung und Förderung des freiwilligen Engagements die Integration und gesellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten, interkulturelle Begegnungen sowie sozialen Zusammenhalt in der Bevölkerung fördern können. Voraussetzung ist aber die Entwicklung einer Integrations- und Diversitätspolitik, die Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik in den Kommunen stärker miteinander verzahnt, Gelegenheiten und Räume für Begegnungen und Kooperationen auf Augenhöhe schafft, die interkulturelle Öffnung von Initiativen, Netzwerken, Vereinen und Verbänden fördert und eine überzeugende Kommunikationsstrategie entwickelt, die deutlich macht, dass Vielfalt im Engagement wirklich erwünscht ist und auch gelebt wird.

Die Etablierung einer lokalen Engagementkultur in Klein- und Mittelstädten erfordert die Schaffung und Stärkung von Strukturen, Orten und Instrumenten des Engagements (zum Beispiel Freiwilligenagenturen, Bildungseinrichtungen, Stadtteilzentren, Bürgerstiftungen), die Förderung der Selbstorganisation von Zuwanderern und die Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen, die Öffnung von Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen für ehrenamtliches Engagement insbesondere auch von Menschen mit Migrationshintergrund sowie die Entwicklung und Umsetzung von Programmen zur Unterstützung von Zuwanderern durch Paten, Mentoren und Lotsen. Eine aktive Bürgerschaft, die sich um lokale Belange kümmert, sich für ein lebenswertes Umfeld einsetzt, Zuwanderer willkommen heißt und ein gutes Zusammenleben pflegt, kann die Zukunftsperspektiven von Kommunen im demografischen Wandel wesentlich beeinflussen.

4.6 Politische Partizipation

Politische Partizipation bezieht sich 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 Zuwandernden in den Kommunen

Generell nutzen Kommunen eine Vielzahl von Instrumenten, 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) einen starken Entwicklungsbedarf gibt.¹¹⁹

Einbürgerung

Einbürgerung ist die Voraussetzung für eine gleichberechtigte politische Teilhabe von Migranten, auch wenn – angesichts der weitreichenden sozialen und wirtschaftlichen Gleichstellung von Ausländerinnen und 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). Das Festhalten an der Staatsangehörigkeit impliziert laut Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration vielmehr eine mangelnde Entsprechung von Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung sowie eine sinkende Wahlbeteiligung und ein abnehmendes Interesse an politischer Partizipation, die ein „schleichendes Demokratiedefizit in der Einwanderungsgesellschaft“ zur Folge haben (ebd.).

Von 1991 bis zum Jahr 2012 haben 3,8 Mio. Personen mit Migrationshintergrund die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben,¹²⁰ so dass Deutsche inzwischen 60 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland stellen. In den Projektkommunen verfügen sogar knapp zwei Drittel der Menschen mit Migrationshintergrund über die deutsche Staatsangehörigkeit (siehe Kapitel „Die Projektkommunen – Determinanten und Ansätze kommunaler Integrations- und Zuwanderungspolitik“). 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 (vgl. Gesemann/Roth 2014a, S. 57ff.). Auf der kommunalen Ebene zeigen sich noch weitaus größere Diskrepanzen, die jene zwischen den Bundesländern überlagern und mit der Zusammensetzung und der Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung nicht hinreichend erklärt werden können. Zu den Ursachen werden mit der Behördenorganisation und -kultur, der Anzahl, den Einstellungen und den Qualifikationen des Personals, der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie der Verwaltungspraxis eine Reihe von Faktoren gerechnet, 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.; Thränhardt 2012, S. 7).

Die am Projekt beteiligten Kommunen nutzen verschiedene Instrumente, um über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu informieren. Gelegentlich wird auch aktiv für Einbürgerung geworben.¹²¹ Im Rahmen des KOMM-IN-Projekts „Vielfalt nutzen – Politische Partizipation im Kreis Höxter“ wurden Aktionen und Materialien zur Einbürgerung entwickelt (vgl. Wietert-

¹¹⁹ Dieser Befund entspricht auch den Ergebnissen des Forschungsprojekts der Schader-Stiftung zu Integrationspotenzialen in kleinen Städten und Landkreisen (vgl. Schader-Stiftung 2011, S. 106ff.).

¹²⁰ Siehe Statistisches Bundesamt, Einbürgerungen, Fachserie 1 Reihe 2.1 (Eigene Berechnungen).

¹²¹ Siehe z.B. die Pressemitteilung 203 des Landratsamts Ostalbkreis vom 30.05.2011.

Wehkamp/Sommer 2012). Informationen über die Entwicklung der Einbürgerungen in den Kommunen sind zum Beispiel von der Stadt Schwäbisch Gmünd und vom Kreis Hötter veröffentlicht worden. Diese 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).

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 neun Prozent an den Wahlberechtigten – immer noch deutlich unterrepräsentiert. Im 18. Deutschen Bundestag haben 34 Abgeordnete (von 631) einen Migrationshintergrund.¹²² Dies sind zwar 15 Abgeordnete mehr als in der letzten Legislaturperiode, aber von einer angemessenen Vertretung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kann bei einem Anteil von etwa fünf Prozent trotzdem nicht gesprochen werden. In den Parlamenten der Bundesländer war der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund vor einigen Jahren mit 2,3 Prozent noch geringer, dürfte sich inzwischen aber seit 2011 deutlich erhöht haben (vgl. SVR 2010, S. 189).¹²³

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.¹²⁴ 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).

In den Projektkommunen sind Personen mit Migrationshintergrund bislang kaum in Stadträten oder Kreistagen vertreten. Nach den Erhebungen haben nur 1,5 Prozent der Mitglieder von Stadträten und Kreisräten einen Migrationshintergrund – bei einem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von 18,5 Prozent (19,5 % in den Städten, 18,3 % in den Kreisen). Die Ergebnisse zeigen, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den politischen Gremien ländlicher Regionen noch stärker unterrepräsentiert ist als in Großstädten.¹²⁵ Die mangelnde politische Vertretung wird noch deutlicher, wenn berücksichtigt wird, dass zehn von elf Mitgliedern mit Migrationshintergrund in Stadträten und Kreistagen allein auf vier Kommunen entfallen (Stadt Schwäbisch Gmünd, Landkreis Celle, Main-Kinzig-Kreis, Ostalbkreis) (siehe auch Tabelle 14).

¹²² Siehe „Viele Debüts im Bundestag“ unter: <https://www.deutschland.de/de/topic/politik/deutschland-europa/viele-debuts-im-bundestag>.

¹²³ 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.

¹²⁴ In den Stadtverordnetenversammlungen deutscher Großstädte, die im Zeitraum zwischen 2001 und März 2006 gewählt wurden, gab es 116 Ratsvertreter mit Migrationshintergrund.

¹²⁵ Das zeigen auch die Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts der Schader-Stiftung „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ (vgl. Schader-Stiftung 2011, S. 106f.).

Die Ursache für die stärkere Repräsentation von Zugewanderten im Main-Kinzig-Kreis, im Ostalbkreis und im Landkreis Celle dürften mit den höheren Anteilen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung, der Nähe zu den Agglomerationsräumen Frankfurt am Main und Stuttgart sowie der vergleichsweise starken Politisierung kurdisch-stämmiger Yeziden im Landkreis Celle zusammenhängen. In der Stadt und im Landkreis Celle haben sich fast alle Parteien für Vertreterinnen und Vertreter dieser zugewanderten Minderheit geöffnet.¹²⁶

Tabelle 15: Politische Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in den Projektkommunen

	Bevölkerung gesamt	Bevölkerung mit MH in %	Mitglieder von Kreistagen und Stadträten mit MH / insgesamt*	Kreistags- Abgeordnete / Stadträte mit MH in %
Stadt Bad Kissingen	20.660	21,1	0 / 30	0
Landkreis Bad Kissingen	102.500	12,8	0 / 60	0
Stadt Bergen	12.890	16,8	1 / 33	3,0
Landkreis Celle	174.550	14,7	2 / 59	3,4
Stadt Hann. Münden	23.860	17,9	0 / 35	0
Landkreis Göttingen	246.160	16,3	0 / 65	0
Stadt Höxter	30.688	13,5	0 / 45	0
Kreis Höxter	144.390	17,5	0 / 43	0
Stadt Schlüchtern	16.090	15,5	0 / 37	0
Main-Kinzig-Kreis	399.290	24,6	4 / 87	4,6
Stadt Schwäbisch Gmünd	57.050	35,1	2 / 55	3,6
Ostalbkreis	303.580	22,0	2 / 77	2,6
Hansestadt Stendal	40.110	4,5	0 / 54	0
Landkreis Stendal	117.530	2,4	0 / 48	0

* Zum Teil einschließlich (Ober-)Bürgermeister oder Landräte, MH = Migrationshintergrund

Quelle: Ergebnisse des Zensus 2011 zum Berichtszeitraum 9. Mai 2011, eigene Recherchen und Berechnungen (DESI); Stand April 2014

Viele Gesprächspartner konstatieren 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. Die politischen Parteien zeigen bislang noch zu wenig Bereitschaft, Migrantinnen und Migranten gezielt anzusprechen und sie für ein politisches Engagement in der Kommune zu motivieren. Entsprechende Initiativen würden zumeist vor Wahlen entfaltet; ihnen fehle es aber in der Regel an Nachhaltigkeit.¹²⁷

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

¹²⁶ Im Celler Kreistag sind die Geschwister Behiye und Rezan Uca als Mitglieder von zwei verschiedenen Parteien (Die Linke, FDP) vertreten. Ihre Schwester Feleknas Uca war zudem zehn Jahre für die Partei Die Linke im Europäischen Parlament und hat mittlerweile eine eigene Stiftung für die Rechte von Frauen und Kindern gegründet.

¹²⁷ 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).

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-Beispiel

Projekt zur politischen Partizipation von Migranten im Kreis Höxter

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 sollten die Anliegen und Themen des Projekts in den politischen Parteien und Migrantenorganisationen 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 (zum Beispiel Treffen von Migranten und Politikern im Rathaus) und Projekte von Migrantenorganisationen gesichert (zum Beispiel 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 (SVR 2010, S. 191).¹²⁸ Die Beiräte werden von Migrantinnen und Migranten gewählt, den Stadt- und Gemeinderäten vorgeschlagen oder von Vertretern der lokalen Migrantenorganisationen bestimmt. In vielen Fällen werden auch Kombinationen verschiedener Verfahren angewandt (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 62f.).

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 Menschen mit Migrationshintergrund verfügen. Deutlich am aktivsten sind hierbei die Großstädte, die bis auf eine Ausnahme alle über eine institutionelle Interessenvertretung von Zugewanderten verfügen. Der Anteil der Kommunen mit Beteiligungsgremien für Migrantinnen und Migranten sinkt allerdings mit abnehmender Gemeindegröße. Während immerhin noch etwas über zwei Drittel der Mittelstädte über eine institutionelle Vertretung von Menschen mit Migrationshin-

¹²⁸ Eine Befragung, die die Stelle für interkulturelle Arbeit der Landeshauptstadt München im Juli 2008 in 50 deutsche Städten durchführte, 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).

tergrund verfügen, sind es bei den Kleinstädten und Gemeinden nur noch 15,4 Prozent. Zu den Gründen gehören der geringere Anteil von Migranten in kleinen Kommunen sowie fehlende Vorgaben der Bundesländer für die Bildung von Ausländer- oder Integrationsbeiräten (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 62).

Die Bundesländer haben mit ihrer Zuständigkeit für die Kommunalverfassungen sowie Gemeinde- und Landkreisordnungen im Bereich der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten besondere Gestaltungsmöglichkeiten. Sie können die Bildung von Integrationsbeiräten anregen und verbindlich regeln oder es den Kommunen selbst überlassen, ob oder wie sie die Bevölkerung mit Migrationshintergrund politisch einbinden. Die aktuellen Kommunalverfassungen der Bundesländer lassen sich – in den Projektkommunen – drei Gruppen zuordnen (siehe auch Gesemann/Roth 2014, S. 89f.):

- Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen verzichten in ihren Kommunalordnungen auf explizite Regelungen in Sachen Integrationsbeiräte.
- Die neue Kommunalverfassung des Landes Sachsen-Anhalt enthält eine Kann-Bestimmung zur Einrichtung von kommunalen Ausländer- und Migrationsbeiräten.
- In den Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen gibt es Kann-Bestimmungen und verpflichtende Regelungen für Kommunen mit mehr als 1.000 (Hessen) beziehungsweise 5.000 Ausländerinnen und Ausländern.

Die Projektkommunen sind dort, wo es diese gibt, von verpflichtenden Regelungen der Kommunalordnungen nicht betroffen. Trotzdem gibt es in den Städten Bad Kissingen und Schwäbisch Gmünd Einrichtungen zur Vertretung von Migrantinnen und Migranten. Allerdings unterscheiden sich die beiden Integrationsbeiräte hinsichtlich ihrer Aufgaben, Bildung und Zusammensetzung deutlich voneinander:

Der Integrationsbeirat der Stadt Bad Kissingen vertritt laut Satzung vom 7. 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, S. 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-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler wie auch Ausländerinnen und Ausländer. 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. Im Frühsommer 2014 waren allerdings einige Neuerungen geplant, insbesondere eine Ausweitung des aktiven und passiven Wahlrechts sowie die Aufhebung der quantitativen Unterteilungen nach Migrationsstatus.¹²⁹

¹²⁹ Folgende Neuerungen sollen beschlossen werden: Wahl der/des Vorsitzenden aus den Reihen des Gremiums, Oberbürgermeister bleibt aber weiterhin stimmberechtigtes Mitglied; keine quantitative Unterteilung nach Status, Migrationshintergrund reicht für das passive Wahlrecht; aktives Wahlrecht für alle Bürgerinnen und Bürger über 18 Jahre, die ihren Wohnsitz in Bad Kissingen haben.

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 oder 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 oder geringer Wahlbeteiligung über strukturelle Probleme (mangelnde Übereinstimmung in den Interessen von (Spät-)Aussiedlern und Ausländern)¹³⁰ 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 wird.¹³¹

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 Migrantinnen und 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

¹³⁰ 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.

¹³¹ Vgl. die Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ am 23./24. Mai 2012 in Nürnberg (Schader-Stiftung 2012).

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.¹³² In Bad Kissingen erschweren demgegenüber eine mangelnde Übereinstimmung in den Interessen und Zielen der gewählten Ausländerinnen und Ausländer sowie (Spät-)Aussiedler sowie eine vergleichsweise schwache Einbindung des Integrationsbeirats in Politik und Verwaltung eine effektive Interessenvertretung.¹³³ Die geplanten Veränderungen könnten allerdings dazu beitragen, den Integrationsbeirat stärker in der Stadtgesellschaft zu verankern und das integrationspolitische Gewicht des Gremiums zu erhöhen.

Gute-Praxis-Beispiel

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.¹³⁴

Zwischenfazit

Menschen mit Migrationshintergrund sind in Gemeinderäten und Kreistagen ländlicher Regionen noch stärker als in Ballungsräumen unterrepräsentiert. Die aktive Einbindung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse stand in den Städten und Kreisen des Projekts bislang nicht im Zentrum der kommunalpolitischen Agenda. Angesichts des demografischen und strukturellen Wandels verstärkt sich aber die Einsicht, dass die Etablierung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur, der chancengleiche Zugang von Migrantinnen und Migranten zu Bildung und Arbeit, die Erschließung von Engagementpotenzialen in allen Bevölkerungsgruppen und die Förderung der politischen Teilhabe von Zuwanderern eng miteinander verknüpft sind.

Im Vergleich zeigt sich, dass es den Kommunen, die das bürgerschaftliche Engagement von Zugewanderten sowie die Entstehung und Professionalisierung von Migrantenorganisationen gezielt unterstützen, besser gelingt, die politische Partizipation von Migrantinnen und 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 Menschen mit Migrationshintergrund und deren Beteiligung an den lokalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zu stärken.

¹³² Gespräch mit Mükayil Dalbudak und Nelli Joos in Schwäbisch Gmünd am 19.09.2012.

¹³³ 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.

¹³⁴ 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). 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.

Zu den Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten von Kommunen im Bereich der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten gehören insbesondere¹³⁵

- Bemühungen zur Steigerung der Einbürgerungsraten vor Ort, zum Beispiel durch Einbürgerungsinitiativen, kundenfreundliche Einbürgerungsverfahren, Veranstaltung von Einbürgerungsfeiern;
- die Förderung des Interesses von Zugewanderten an kommunaler Politik, zum Beispiel durch Angebote der politischen Bildung;
- die Förderung der Selbstorganisation von Zugewanderten und die Einbindung von Migrantenorganisationen in kommunale Kooperationsstrukturen;
- die Anregung von Bemühungen der politischen Parteien um eine stärkere Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund;
- die Einrichtung und Unterstützung kommunaler Beteiligungsgremien für Menschen mit Migrationshintergrund.

Klein- und Mittelstädte im ländlichen Raum bieten mit ihren besonderen Begegnungs- und Kommunikationsmöglichkeiten, der Nähe und Intensität des sozialen Zusammenlebens sowie dem Erfahrungs- und Lebensraumbezug der kommunalen Politik vergleichsweise große Chancen und Potenziale der politischen Integration von Migrantinnen und Migranten, die aktiv genutzt werden sollten.

4.7 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 eine starke säkulare Prägung mitbringen oder dem russisch-orthodoxen Glauben zugewandt sind. Darüber hinaus finden sich unter den russlanddeutschen Zuwanderern auch protestantische Religionsgemeinschaften, zu denen Lutheraner, Mennoniten und Evangeliumschrifen-Baptisten zählen und die sich insbesondere auf den nordwestdeutschen Raum konzentrieren (zum Beispiel 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.

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, zum Beispiel im Rahmen von Moscheebaukonflikten (vgl. Leggewie 2009). Daneben werden religiöse Organisationen instrumentell als Partner in der lokalen Integrationsarbeit wahrgenommen. Nur wenige Erkenntnisse gibt es bislang explizit zu den Dynamiken in der Kooperation zwischen Kommunen und religiösen Vereinigungen (so Schmid et al. 2008). Ein kürzlich 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.

¹³⁵ Siehe auch die Empfehlungen des Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“ (Kommunaler Qualitätszirkel 2010, S. 2ff.).

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 verschwindet, 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 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 (zum Beispiel 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 (zum Beispiel 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 zum Beispiel für Polizeianwärter (Hann. Münden), beteiligen sich an Stadtfesten oder bringen sich mit besonderen Aktionen ein, wie etwa die Ahmadiyya mit ihrem traditionellen Neujahrsfesten in Schlüchtern.

Gute-Praxis-Beispiel

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 wahr und sind in den Moscheevorständen repräsentiert. In Schlüchtern hat sich innerhalb des Moscheevereins eine eigenständige Frauengruppe gebildet, in der man gemeinschaftliche Aktivitäten plant und 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 wahrnimmt:

„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, S. 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.

Obwohl nach einer Berechnung von Worbs et al. (2013, S. 190) mehr als 80 Prozent der seit 2001 eingereisten Spätaussiedler angaben, einer christlichen Religion anzugehören, ist nur eine Minderheit von ihnen tatsächlich 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. Pfarrer der örtlichen Kirchengemeinden berichteten, 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.

Nach verschiedenen Schätzungen gehören 15 Prozent (Elwert 2013, S. 101) oder sogar 25 bis 30 Prozent (Weiß 2013, S. 254f.) der (Spät-)Aussiedler in Deutschland kleineren evangelikalen Gemeinschaften an.¹³⁶

Im Zuge der Religionsunterdrückung in der Sowjetunion haben diese Gruppen brüdergemeinschaftliche Strukturen¹³⁷ ausgeprägt und die verborgene Ausübung von Religion ist insbesondere

¹³⁶ Dazu zählen neben Mennoniten und Baptisten als den größten Gruppen auch Pfingstler, Neuapostolen, Adventisten und Methodisten (vgl. Elwert 2013, S. 101).

in der älteren Zuwanderergeneration noch sehr präsent. Diese Glaubensgemeinschaften haben ein Gerüst an religiösen Regeln und Normen nach Deutschland mitgebracht, das aus dem 19. Jahrhundert stammt und sich hier als nicht anschlussfähig an das hiesige Gemeindeleben erweist (vgl. Bleick 2008, S. 111f.). Die unterschiedlichen sprachlichen und liturgischen Gepflogenheiten in den Gemeinden der russlanddeutschen Immigranten und denen der hiesigen Kirchen spiegeln die unterschiedlichen Entwicklungen in der Theologie- und Kirchengeschichte im Osten und im Westen wider (Worbs et al. 2013, S. 192). Dies steht in einem Kontrast zu der Tatsache, dass für nicht wenige dieser Emigranten die zu erwartende Religionsfreiheit in Deutschland ein wichtiges Motiv für die Ausreise bildete.

Auch in den Projektkommunen leben einzelne Gemeinschaften der Mennoniten und der Baptisten daher zurückgezogen in so genannten Brüdergemeinden und versuchen, die traditionellen Normen zu bewahren. In einigen Gesprächen vor Ort wurden diese als wenig integrationsorientiert bezeichnet. Aus der Perspektive der Zugewanderten wiederum wurde auf Vorbehalte in der Aufnahmegesellschaft hingewiesen, die nicht zuletzt auch aus der spezifisch lokalen religiösen Prägung resultieren. Zudem stießen und stoßen die Aussiedler-Freikirchen noch immer vielfach auf Ablehnung, da die Gestaltung ihres Gemeindelebens von der hiesigen Bevölkerung als lebensfremd wahrgenommen wird, etwa wenn die weiblichen Mitglieder sichtbar lange Röcke und Kopftuch tragen.¹³⁸ Die Kooperation mit den Kirchen und politisch-administrativen Einrichtungen vor Ort sowie das Engagement in sozialen Projekten gelten dabei als wichtige Instrumente, um die öffentliche Anerkennung zu verbessern.¹³⁹ Der Gemeindeferent der Evangelisch-Freikirchlichen Gemeinde in Höxter erläuterte dies im Interview:

„Eine Kirche ist dann glaubwürdig, wenn sie auch soziale Projekte hat, nicht nur religiöse. [...] Wir waren jetzt 20 Jahre mit unserer Integration beschäftigt. Und ich glaube, es ist Zeit, jetzt soziale Projekte in Angriff zu nehmen. [...] Wir fühlen uns von der Stadt gut unterstützt, auch vom Landkreis. Es ist wichtig, dass die Verwaltungsspitzen wissen, dass es uns gibt und was wir machen“ (Hans Esau, Schulsozialarbeiter und Gemeindeferent der Evangelisch-Freikirchlichen Gemeinde in Höxter, am 14.03.2013 in Höxter).

In der Stadt 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 beitragen, dass die Kettenmigration der 1970er bis 1990er Jahre abgeschlossen ist, da mittlerweile fast alle Yeziden aus der Türkei in Deutschland leben (siehe auch Affolderbach/

¹³⁷ Als Brüdergemeinden werden verschiedene Arten von freikirchlichen Gemeinschaften bezeichnet, zu denen beispielsweise die Mennonitische Brüdergemeinde, ein Teil der evangelisch-lutherischen Gemeinden von Russlanddeutschen und die Herrnhuter Brüdergemeine gehören. Obwohl sie entstehungsgeschichtlich nicht miteinander verbunden sind, ist die grundsätzliche Selbstständigkeit der örtlichen Gemeinden ein gemeinsames Kennzeichen dieser Glaubensgemeinschaften.

¹³⁸ Gespräch mit Hans Esau, Schulsozialarbeiter und Gemeindeferent der Evangelisch-Freikirchlichen Gemeinde in Höxter, am 14. März 2013.

¹³⁹ Ebd.

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 ausgesetzt war. Trotz des hohen Grades an sozialstruktureller Integration fühlen sich nach Auskunft des Vorstandes viele Yeziden aufgrund ihrer Religion in Bergen ausgegrenzt.

Als ostdeutsche Stadt ist Stendal weitgehend säkulares Gebiet mit eher marginal existenten kirchlichen und religiösen Traditionen. In Stendal befinden sich selbstorganisierte religiöse Strukturen von Migranten noch in der Entstehung. Eine Islamische Gemeinde befindet sich seit 2014 im Aufbau. Bislang gibt es für Muslime keine Moschee in der Stadt. In Gesprächen mit muslimischen Migranten wurde dies als Manko bezeichnet. 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. Die gegenwärtig stattfindende Gemeindegründung erfolgt auf Initiative einiger zugewanderter Ärzte islamischen Glaubens, die in medizinischen Einrichtungen in der Region arbeiten. Das Stendaler Beispiel verdeutlicht, wie religiöse Gemeinschaften als Treffpunkte fungieren, 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

Interreligiöse Dialogforen existieren bundesweit in zahlreichen Kommunen. Die Ergebnisse einer bundesweiten empirischen Erhebung zeigen, dass diese in ihrer Ausprägung sehr vielgestaltig sind: Hierzu zählen Gesprächskreise, Informationsveranstaltungen, Vorträge, gegenseitige Besuche der Gebets- und Gottesdiensthäuser, gemeinsame kulturelle und religiöse Veranstaltungen, gesellige Aktivitäten, Ausflüge und anderes mehr (Klinkhammer et al. 2011). Viele Kommunen unterstützen interreligiöse Dialoge, häufig beispielsweise dadurch, dass sie Räumlichkeiten für die Beteiligten zur Verfügung stellen und somit, wenn gewünscht, einen neutralen Rahmen außerhalb der Religionsgemeinschaften ermöglichen. Zugleich aber ist das Verhältnis zwischen Kommune und den Religionsgemeinschaften der Zugewanderten oftmals auch durch verzerrte Wahrnehmungen geprägt. Die kommunal Verantwortlichen wissen bisweilen wenig über das soziale Engagement dieser Religionsgemeinschaften, und im Gegenzug sind den Führungskräften und Mitgliedern dieser Gemeinschaften die kommunalen Strukturen häufig nicht bekannt (Plessentin/Schultz 2013, S. S. 21).

In der Praxis findet eine starke Überlagerung des interreligiösen Dialogs durch Integrationspolitik statt. So sind die Vertreter islamischer Verbände oder anderer Religionsgemeinschaften von Zugewanderten zunehmend Ansprechpartner für kommunale Anliegen (Klinkhammer et al. 2011, S. 251f.). Umgekehrt besetzen religiös gebundene Akteure immer stärker auch integrationspolitisch relevante Themen (ebd., S. 72). Überlagert sind solche Dialoge und Begegnungen häufig zudem von „anerkennungspolitischen Praktiken“, die „weniger auf Verständigung ausgerichtet sind als vielmehr auf symbolisches Handeln, das Anerkennung zur Schau stellt – so beispielsweise bei Besuchen und Reden zu Iftar-Essen“ (ebd., S. 367).

In den am Projekt beteiligten Städten und Landkreisen spielen sich kommunale Kontakte der Religionsgemeinschaften 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 uner-

lässliche 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 zum Beispiel der evangelikal geprägten Aussiedler, festmachte. Gelegentlich wurden Befürchtungen formuliert, Mädchen, die in solchen Gemeinschaften aufwachsen, könnten in ihrer Selbstentfaltung unterdrückt werden. Auf Grundlage der Gespräche muss aber auch festgestellt werden, dass die kommunalen Spitzen 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 die bis dahin bereits bestehende Kooperation gut gefestigt (siehe Abschnitt „Moscheen und religiöse Zentren als Begegnungsräume“).

Ein anschauliches Beispiel für Anerkennungskultur berichtete 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. Dies ist ein eindrucksvolles 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 zum Beispiel nach wie vor befristet vom Türkischen Amt für Religiöse Angelegenheiten in Ankara in die DITIB-Moscheegemeinden 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.¹⁴⁰

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 sichtbar den 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 pauschale Zuschreibungen 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 Wertepluralismus 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

¹⁴⁰ Zur Rolle der DITIB in der Zuwanderungsgesellschaft siehe den kritischen Beitrag von Kiefer (2010).

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 Vorbehalte auf, die bisweilen in Gesprächen mit lokalen Verantwortlichen thematisiert wurden, nämlich, dass die religiöse Zugehörigkeit möglicherweise die Selbstentfaltung von Mädchen und Frauen behindere.¹⁴¹ 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).¹⁴²

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 Katastrophe 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 (so 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 beteiligten 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

¹⁴¹ 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).

¹⁴² Eine Ausnahme bildet bislang die oben erwähnte Frauengruppe im Moscheeverein in Schlüchtern.

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 Schwäbisch Gmünd zeigt, 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. Während der Projektlaufzeit baute der Yezidische Kulturverein ein Vereinsgebäude, das im Frühjahr 2014 unter Teilnahme des Bürgermeisters eröffnet wurde. Das Gebäude bildet den räumlichen Mittelpunkt des Vereinsgeschehens. Es ist geplant, hier künftig Aktivitäten für die verschiedenen Generationen anzubieten und das Gebäude auch für Veranstaltungen für Interessierte jeglicher Herkunft zu öffnen. 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 etwa 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 und 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. Während des Konflikts standen die Parteien unversöhnlich 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. 2014 wurde das Bauprojekt von der Ahmadiyya-Gemeinde wieder aufgegriffen. Im Industriegebiet der Stadt Schlüchtern soll eine Moschee mit zwei Minaretten für 120 Gläubige aus der Region entstehen. Im April 2014 wurde der Bauantrag von den Schlüchterner Stadtverordneten mit der Stimmenmehrheit von SPD und Grünen und unter Ablehnung durch die CDU genehmigt. Seit 2013 ist die Ahmadiyya Muslim Jamaat in Hessen als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt. Ob diese formale Anerkennung auch die Akzeptanz des Bauprojekts in der lokalen Bevölkerung bei einem erneuten Anlauf verbessert, war bei Projektabschluss noch nicht absehbar. Mittlerweile hat sich eine „Bürgerbewegung Pro Schlüchtern – ohne Ahmadiyya-Moschee“ gegründet, die gegen das Bauprojekt protestiert.

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 kultu-

reller Treffpunkt genutzt wird, 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 Yausan, Vorstandsmitglied, Gemeinde der Yeziden, Gespräch am 09.10.2012 in Bergen).

Religion wird keineswegs als Hinderungsgrund für Integration verstanden. Sie bildet vielmehr eine Ressource 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 zum Beispiel türkische Muslime – aus einem Herkunftskontext kommen, in dem die eigene Religion ganz selbstverständlich eine dominante gesellschaftliche Position hat. In Deutschland erleben sie sich in eine 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 russlanddeutschen Zuwanderern in Höxter, 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 Migrantenorganisationen auch sollten die Religionsgemeinschaften Unterstützung dabei erhalten, an den lokalen Kommunikationskanälen zu partizipieren, sei es 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.

Moscheebauprojekte 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.

4.8 Integrationspotenziale von Flüchtlingen

Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Die Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen in den Kommunen orientiert sich an den gesetzlichen Vorschriften des Bundes und der Länder.¹⁴³ Die Vorgaben für die Anerkennung und Aufnahme von Flüchtlingen¹⁴⁴ werden durch das Asylverfahrensgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz geregelt. Die materiellen und sozialen Kosten der Flüchtlingsaufnahme sind 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 Asylbewerbern die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen. Dazu werden die Kommunen aufgefordert, die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen. Für die Unterkunft, Versorgung und soziale Betreuung erhalten die Kommunen vom Land eine finanzielle Kompensation, deren Höhe und Zuteilungsmodus zwischen den Bundesländern variiert. Die Beteiligung des Landes deckt im Allgemeinen nicht die der Kommune real entstehenden Kosten. Besonders in der Krankenversorgung oder in der Versorgung traumatisierter Flüchtlinge entstehen in Einzelfällen hohe Kosten, die dann von der kommunalen Sozialhilfe zu übernehmen sind. Eine Ausnahmesituation existiert in Bayern, da dort der Freistaat Kostenträger für die Flüchtlingsunterbringung ist. Auch liegt die Zuständigkeit für die Anschlussunterbringung von Asylbewerbern dort nicht bei den Kommunen, sondern bei den Regierungsbezirken.

Es liegt im Interesse der Kommunen, die Verweildauer von Flüchtlingen durch ein rasches Anerkennungsverfahren möglichst kurz zu halten. In Fällen, in denen aufgrund von Abschiebehinder-

¹⁴³ Eine ausführliche Darstellung des Asylverfahrens und seiner Auswirkungen auf die Kommunen findet sich in Aumüller/Bretl 2008, S. 13-23.

¹⁴⁴ 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.

nissen oder humanitären Gründen eine zügige Rückführung nicht möglich ist, sind die Kommunen aus Kostengründen und im Sinne des sozialen Friedens daran interessiert, die Integration auch von nicht anerkannten Flüchtlingen zu unterstützen. Auch wenn 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). Ermessensspielräume, die sich den Kommunen im Umgang mit Flüchtlingen und auch Menschen mit irregulärem Aufenthalt eröffnen, werden im jeweiligen lokalen Kontext unterschiedlich ausgenutzt (vgl. dazu Wilmes 2013, S. 36ff.).

Noch immer ist die Lebenssituation von Flüchtlingen im Asylverfahren von einer Vielzahl gesetzlicher Regelungen und Einschränkungen geprägt. Beispielhaft genannt seien die oftmals verpflichtende Unterbringung in schlecht ausgestatteten Sammelunterkünften, ein zeitlich befristetes Arbeitsverbot sowie ein eingeschränkter Lebensunterhalt durch das Asylbewerberleistungsgesetz, dessen restriktive Praxis erst vor kurzem aufgrund eines Bundesverfassungsgerichtsbeschlusses ausgesetzt wurde. Die lange Zeit verbindliche Residenzpflicht, die die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen auf einen behördlich festgelegten Bereich (zum Beispiel Landkreis) beschränkte, wurde seit 2013 in den meisten Bundesländern gelockert und bezieht sich – mit Ausnahme Bayerns und Sachsens – nunmehr zumeist auf das ganze Landesgebiet. Lange Zeit war die Lebenssituation von Flüchtlingen von gesetzlicher Seite darauf ausgelegt, Integration in die Gesellschaft zu verhindern; partielle Lockerungen sind erst in allerjüngster Vergangenheit zu beobachten.

Während der Laufzeit des Forschungs-Praxis-Projekts wurden jedoch Ansätze einer verbesserten Aufnahme von Flüchtlingen deutlich. In einem Beschluss vom Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Menschenwürde migrationspolitisch nicht zum Nachteil von Asylsuchenden zu relativieren ist. Bund, Länder und Kommunen stehen seitdem in der Pflicht, Flüchtlingen eine deutlich verbesserte materielle Grundsicherung sowie darüber hinaus auch Vorkehrungen zur Wahrung eines soziokulturellen Existenzminimums zu gewährleisten. In der Folge wurden die materiellen Hilfen durch das Asylbewerberleistungsgesetz weitgehend an das Leistungsniveau der regulären Sozialhilfe angepasst. Im Juli 2013 wurde die bundesweite Beschäftigungsverordnung neu geregelt, wonach Asylbewerber nunmehr bereits nach neun Monaten Aufenthalt in Deutschland eine Erwerbstätigkeit aufnehmen dürfen (vorher: zwölf Monate) – unabhängig vom Stand des Asylverfahrens, aber vorbehaltlich einer Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit. In der Koalitionsvereinbarung, die im Dezember 2013 zwischen den Regierungsparteien CDU und SPD getroffen wurde, wurden weitere Lockerungen der Flüchtlingsbestimmungen für die laufende Legislaturperiode in Aussicht gestellt (unter anderem eine Ausweitung der Residenzpflicht auf das entsprechende Bundesland, eine weitere Absenkung des Arbeitsmarktzugangs auf eine Karenz von drei Monaten Aufenthalt). Ein im Februar 2014 vom Bundesrat eingereicherter Gesetzesentwurf dringt darauf, künftig auch Asylbewerber im laufenden Verfahren und geduldete Flüchtlinge zu den Integrationskursen des Bundes zuzulassen.

Auch vereinzelte Bundesländer haben inzwischen Gesetze erlassen, die ein Minimum an Integration und damit an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglichen. Beispielhaft sei das novellierte Flüchtlingsaufnahmegesetz des Landes Baden-Württemberg genannt, das seit 2014 in Kraft ist. Darin werden nicht nur Verbesserungen bei der Flüchtlingsunterbringung verbindlich festgeschrieben (s.u.), sondern auch verbesserte Leistungen für Flüchtlinge. Diese sollen nunmehr während der vorläufigen Unterbringung Gelegenheit erhalten, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu er-

werben. Festgeschrieben werden weiterhin verbindliche Standards für die soziale Beratung und Betreuung der Flüchtlinge. Ausdrücklich wird zudem darauf hingewiesen, dass schulpflichtige Kinder aus Flüchtlingsfamilien ebenso wie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verbindlich zu beschulen sind. In Sachsen-Anhalt sieht das Aufnahmegesetz eine „angemessene Beratung und Betreuung“ der untergebrachten Flüchtlinge vor (§ 1 Abs. 2 Aufnahmegesetz).

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.). In der Praxis nutzen die Kommunen vielfältige Fördermöglichkeiten, um die Flüchtlingsarbeit vor Ort zu unterstützen. So kann beispielsweise in Schlichtern seit Ende 2012 ein Ehrenamtskoordinator für die kommunale Flüchtlingsarbeit über das europäische LEADER-Programm für innovative Maßnahmen im ländlichen Raum finanziert werden (siehe Gute-Praxis-Beispiel unter „Kommunale Angebote der Integration“).

Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden in den Projektkommunen

In allen am Projekt beteiligten Landkreisen werden seit 2008 stetig steigende Zahlen von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern registriert, die während der Projektlaufzeit erneut einen signifikanten Sprung nach oben gemacht haben. Jedoch waren nicht alle am Projekt beteiligten Kommunen gleichermaßen von diesem sprunghaften Anstieg betroffen – bedingt durch den bundesweit geregelten Verteilungsschlüssel für die Unterbringung von Asylbewerbern. So gab es im Landkreis Göttingen, bedingt durch das im Kreis angesiedelte Durchgangslager Friedland, weiterhin moderate Zuweisungszahlen an die Städte und Gemeinden. Zur Unterbringung halten die Kreise Sammelunterkünfte sowie inzwischen fast überall auch weitere dezentrale Unterkünfte bereit. Die Kapazitäten wurden während der Projektlaufzeit zumeist beträchtlich erweitert und gelten gegenwärtig (Frühjahr 2014) bei weitem nicht als ausreichend, um die zugewiesenen Flüchtlinge für das restliche Jahr 2014 unterbringen zu können. Die Herkunftsländer der Asylbewerber sind vielfach die Krisenstaaten im Nahen und Mittleren Osten: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, aber auch afrikanische Länder. Auch die Einreise von Roma aus Mazedonien und Serbien unter Berufung auf das Asylrecht hat in den Kommunen zugenommen.

Die Ausgestaltung der Unterbringung in den Kommunen ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Nachdem die Kommunen viele Jahre lang per Durchführungsverordnung dazu verpflichtet waren, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge in Sammelunterkünften unterzubringen, wird diese Praxis zunehmend gelockert. Verschiedene Landesgesetze, so zum Beispiel in Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, schreiben inzwischen eine Höchstdauer der Unterbringung in Sammelunterkünften von zwölf bis 24 Monaten vor; danach soll die Unterbringung, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, dezentral erfolgen. In Sachsen-Anhalt schreibt das Aufnahmegesetz vor, Asylbewerber nach Möglichkeit in kleinen Sammelunterkünften unterzubringen. Die Praxis in den beteiligten Landkreisen ist unterschiedlich: Die Unterbringung erfolgt entweder zentral unter kasernenartigen Bedingungen (Unterbringung in Mehrpersonenzimmern mit gemeinschaftlich genutzten Koch- und Sanitarräumen, zum Beispiel Schwäbisch Gmünd/Ostalbkreis, Bad Kissingen, überwiegend auch Schlichtern) oder in Sammelunterkünften mit abgeschlossenen einzelnen Wohneinheiten (so Stendal). Im Kreis Höxter sind die Flüchtlinge in einem Mischsystem entweder in Sammelunterkünften oder in Privatwohnungen (vor allem 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

im Jahr 2012 bei durchschnittlich 12,1 Monaten lag. Im Jahr 2013 betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Asylanträgen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über sieben Monate.¹⁴⁵ 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. Aber auch dort, wo die Landesaufnahmegesetze eine Höchstdauer der Sammelunterbringung vorschreiben, hängt diese in der Praxis davon ab, wie schnell eine dezentrale Wohnung für die betreffenden Personen oder Familien gefunden werden kann.

Im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs ist das Prinzip der zentralen Unterbringung von Flüchtlingen in Sammelunterkünften unter Druck geraten (siehe auch Schader-Stiftung 2011, S. 160f.). Aber auch das stattdessen propagierte Modell der dezentralen Unterbringung ist nicht ausschließlich vorteilhaft. Dezentral bedeutet zunächst eine Unterbringung außerhalb von Sammelunterkünften, d.h. entweder in kleinen Wohneinheiten mit einer geringen Zahl von Asylbewerbern oder in Einzelwohnungen. Die gemeinschaftliche Nutzung von Koch- und Sanitärräumen ist damit ausgeschlossen. Gerade in ländlichen Regionen hat die dezentrale Unterbringung jedoch auch durchaus problematische Aspekte, da sie nicht nur die gewünschte Unterbringung in kleinen Wohneinheiten, sondern bisweilen auch in peripher gelegenen Gemeinden mit schlechter öffentlicher Verkehrsanbindung impliziert.

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).

Ein Konzept zur dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen hat im Frühjahr 2014 auch der Landkreis Stendal verabschiedet. Dieses sieht – nach einer so genannten Orientierungsphase, die zeitlich sechs Monate nicht überschreiten darf – die verbindliche Unterbringung von Familien und Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern in dezentralen Wohnungen außerhalb von Sammelunterkünften vor. Flankiert wird dies von einer regelmäßigen sozialarbeiterischen Begleitung dieser Familien. Aber auch in den anderen Kommunen werden nicht zuletzt aufgrund der kontinu-

¹⁴⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012, S. 39; <http://www.proasyl.de/de/themen/zahlen-und-fakten>. Allerdings kann die Dauer des Asylverfahrens für einzelne Personen bzw. Herkunftsgruppen erheblich variieren. So erhalten Roma aus Mazedonien und Serbien oft schon nach zwei Monaten einen Ablehnungsbescheid. Verhindern abgelehnte Asylbewerber per Eilantrag beim Bericht ihre Abschiebung (so genannte Duldung), so können bisweilen viele Jahre vergehen, bis die Ausreise durchgesetzt wird.

ierlich steigenden Flüchtlingszuweisungen Asylbewerber zunehmend dezentral in Wohnungen und kleineren Unterkünften untergebracht.

Die Frage der Zentralität bzw. Dezentralität bezieht sich aber auch auf die Unterbringung der Flüchtlinge innerhalb der Landkreise. Hier variiert die Verteilungspraxis in den beteiligten Projektkommunen. Diese kann innerhalb eines Landkreises nach einem festgelegten Schlüssel erfolgen, so beispielsweise im Main-Kinzig-Kreis, der seit 1992 eine von den Kommunen akzeptierte Berechnung praktiziert, die festlegt, dass in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden der Anteil der nicht anerkannten Flüchtlinge unterhalb von einem Prozent der lokalen Wohnbevölkerung liegt. In anderen Kreisen hingegen besteht für die Gemeinden ein größerer „Verhandlungsspielraum“, was die Zahl der unterzubringenden Flüchtlinge betrifft. In den Gesprächen mit den beteiligten Kommunen wurde deutlich, dass die Präferenz von Flüchtlingen eindeutig auf die Unterbringung in solchen zentralen Orten gerichtet ist.

Hinsichtlich der Leistungen zum Lebensunterhalt dominierte zu Beginn des Forschungs-Praxis-Projekts im Jahr 2012 in den beteiligten Kommunen noch ein Verteilungssystem, in dem die Flüchtlinge für ihren Unterhalt überwiegend sachbezogene Wertgutscheine und darüber hinaus ein knappes monatliches Taschengeld erhielten. Mittlerweile werden in Hessen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen mit Ausnahme der dreimonatigen Erstaufnahme flächendeckend Geldleistungen gewährt. Dieses Prinzip gilt in der überwiegenden Zahl der Landkreise auch in Baden-Württemberg. In Bayern ist der Umstellungsprozess von Sachleistungen auf Geldleistungen gegenwärtig noch im Gang. Die Bedarfssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurden gemäß der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Übergangsregelung mittlerweile signifikant angehoben und weitgehend an das Niveau der Bedarfssätze nach SGB II (Hartz IV) angeglichen.

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).

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 2011, S. 78f.). Das Angebot der ehrenamtlichen Begleitung vor Ort besitzt daher eine hohe Relevanz, um diesen Nachteil zu kompensieren. So bieten in fast allen besuchten Kommunen 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 zum Beispiel im Jugendclub Amicus und in der Teestube Maranata in Stendal oder im Jugendtreff Check-In in Schlichtern.

Nachfolgend soll anhand einiger 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-Beispiele

Brücken-Café in Schlüchtern

Das Brücken-Café in Schlüchtern 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 ist mittlerweile ein umfangreiches Angebot von Sprachkursen für die nicht-anspruchsberechtigten Flüchtlinge entstanden, die mehrheitlich in der Sammelunterkunft Hof Reith am Stadtrand untergebracht sind.¹⁴⁶

Die ehrenamtlichen Sprachkurse werden zudem auch von Migranten, darunter vor allem Frauen, frequentiert, die schon sehr lange in Deutschland leben, aber nie richtig Deutsch gelernt haben. Die 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 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).

Über das Regionalmanagement Spessart Regional wurde eine hauptamtliche Stelle akquiriert, über die der umfangreiche Einsatz der Ehrenamtlichen koordiniert wird. Finanziert wird die Stelle aus dem LEADER-Programm 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 gedeckt. Im Magistrat der Stadt wurde der Beschluss gefasst, dass die Stelle nach zwei Jahren mit städtischer Unterstützung in eine Dauerstelle umgewandelt wird. Die Herausforderung für den Ehrenamtskoordinator besteht darin, angesichts steigender Flüchtlingszuweisungen und deren räumlicher Unterbringung auch in den Ortsteilen und kleinen Gemeinden im weiteren Umkreis von Schlüchtern ein dezentrales Sprachangebot durch Ehrenamtliche zu organisieren.

Landesgartenschau in Schwäbisch Gmünd

In Schwäbisch Gmünd, wo sich die größte Sammelunterkunft des Ostalbkreises befindet, konzentrieren sich die Bemühungen darauf, interessierte Asylbewerber in ehrenamtliche und ge-

¹⁴⁶ 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.

meinnützige Tätigkeiten zu vermitteln (auf einer Entgeltbasis von 1,05 Euro pro Stunde¹⁴⁷). Etwa 50 Asylbewerber engagieren sich ehrenamtlich bei der 2014 stattfindenden Landesgartenschau in der Stadt. Die Ermöglichung dieses Engagements ist Teil einer städtischen Strategie, die darauf abzielt, auch nicht anerkannte Flüchtlinge in das Gemeinschaftsleben vor Ort einzubeziehen.

Bereits 2012 waren Asylbewerber in der Sammelunterkunft gezielt vom Oberbürgermeister für die Mitgestaltung des Stadtjubiläums angesprochen worden. Hierfür wurde in einem öffentlichen Großereignis das historische Freilicht-Schauspiel „Die Staufersaga“ inszeniert, an dem mehr als 1.000 Ehrenamtliche beteiligt waren. Die Leitung der Flüchtlingsunterkunft in Schwäbisch Gmünd ist sehr darum bemüht, dass sich die Asylbewerber in das Gemeinwesen einbringen können. So nehmen die Bewohner der Gemeinschaftsunterkunft aktiv an Stadtteilstesten, am Tag der Kulturen und an anderen interkulturellen Begegnungsmöglichkeiten teil. Ziel ist es, den gemeinschaftsfördernden Beitrag auch der nicht-erkannten 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 und es werden erste Schritte hin zu einer Wahrnehmung der beruflichen Potenziale von Flüchtlingen unternommen.¹⁴⁸ So führt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014 ein Pilotprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“ durch, in dem Asylantragsteller mit einer guten Aussicht auf einen dauerhaften Verbleib in Deutschland die Gelegenheit erhalten, mittels einer Kompetenzerhebung in die reguläre Arbeitsvermittlung einbezogen zu werden.

Die im Juni 2013 verabschiedete Asylrichtlinie der EU erleichtert formal den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern auch in Deutschland. Die Frist, mit der neu einreisende Asylbewerber mit einem Beschäftigungsverbot belegt werden, wurde von bis dahin zwölf Monaten auf eine Dauer von neun Monaten verkürzt. 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. Als Haupthindernis in die Vermittlung auf reguläre Arbeitsplätze wurden bei den Gesprächen in den Kommunen jedoch die fehlenden deutschen Sprachkenntnisse der Asylbewerber genannt. Ungeachtet des beschränkten Arbeitsmarktzugangs können die EU-Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie den Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Bildung gestatten. In den beteiligten Kommunen wurde diese Möglichkeit unterschiedlich gehandhabt. Zuständige Akteure im Ostalbkreis schilderten die Aufnahme einer Berufsausbildung bei jungen Flüchtlingen als überwiegend problematisch, da hierfür die Zustimmung der Ausländerbehörde erforderlich sei. Im hessischen Main-Kinzig-Kreis hingegen werden junge Menschen im Asylverfahren und in der Duldung nach Möglichkeit in überbetriebliche Ausbildungsgänge integriert.

Über die beruflichen Qualifikationen der Flüchtlinge gibt es in den Kommunen bislang keinen systematischen Überblick. Einzelinformationen deuten darauf hin, dass es unter den Asylbewerbern aus Ländern wie Syrien, Irak, Iran, Afghanistan einen hohen Anteil von Personen gibt, die

¹⁴⁷ Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht vor, dass Asylsuchende zu diesem Stundensatz von den Kommunen zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen werden dürfen – ähnlich den Ein-Euro-Jobs bei deutschen Leistungsempfängern. Die Einkünfte werden nicht auf die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angerechnet.

¹⁴⁸ Siehe „Reaktionen auf Urteil zu Leistungen für Asylbewerber: Regierung will schnell handeln – FDP fordert Arbeitserlaubnis“, 17.07.2012. www.tagesschau.de/inland/asyl138.html.

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. Genannt wurden auch die künstlerischen Potenziale oder besondere soziale Fähigkeiten von Flüchtlingen, die erzwungenermaßen durch den von Untätigkeit geprägten Aufenthalt in den Sammelunterkünften brach liegen und entwertet werden. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass beruflich gut qualifizierte Flüchtlinge bei sich bietender Gelegenheit die Weiterwanderung in Großstädte bevorzugen. Ein genaues Bild ergibt sich jedoch nicht, da die berufliche Qualifikation von Asylbewerbern nur vereinzelt bei der Aufnahme in den Kommunen erfragt wird (so beispielsweise in Schwäbisch Gmünd beziehungsweise dem Ostalbkreis). Die Bildungsmotivation insbesondere der jugendlichen Flüchtlinge gilt als sehr hoch. Vorhandene Gelegenheiten zum Spracherwerb und zur Fortsetzung der schulischen beziehungsweise 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.

Gute-Praxis-Beispiele

Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten in Schwäbisch Gmünd

Im Ostalbkreis steht die Vermittlung in Beschäftigungsmöglichkeiten im Zentrum einer verbesserten Integration von Flüchtlingen. Ein großer Teil der Bewohner in der Sammelunterkunft in Schwäbisch Gmünd konnte in ehrenamtliche oder gemeinnützige Tätigkeiten vermittelt werden. Letztere werden auf der Basis eines Stundensatzes von 1,05 Euro¹⁴⁹ vergütet. Der Einsatz der ehrenamtlich tätigen Flüchtlinge wird von den Sozialarbeiterinnen in der Gemeinschaftsunterkunft koordiniert. Die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit erfolgt über die Leiterin der Unterkunft. Dafür erhält sie von den Einsatzstellen Anforderungsprofile, nach denen interessierte Flüchtlinge vermittelt werden.

Die Nachfrage nach solchen Tätigkeiten ist unter den Flüchtlingen sehr hoch. Im Frühjahr 2014 engagierten sich etwa 50 Flüchtlinge ehrenamtlich bei der Landesgartenschau in Schwäbisch Gmünd, weitere knapp 50 Flüchtlinge waren entweder in der Gemeinschaftsunterkunft als Helfer in gemeinnütziger Arbeit beschäftigt oder arbeiteten gemeinnützig in Schulen, Altenheimen, der Stadtgärtnerei unter anderem Einsatzstellen.

In der Gemeinschaftsunterkunft selbst war ein Projekt „Handwerk und Technik“ angesiedelt, in dem ein ehrenamtlicher Mitarbeiter handwerkliche und technische Fertigkeiten bei den Bewohnern feststellt und nach Möglichkeiten sucht, diese in entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten in Schwäbisch Gmünd einzusetzen. Auch Bewerbungstrainings mit Flüchtlingen gehörten zum sozialarbeiterischen Angebot in der Unterkunft.

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

¹⁴⁹ Siehe Fußnote 148.

entsprechend geschulte Dolmetscher, die in der Lage sind, eine Potenzialanalyse bei den Asylbewerbern durchzuführen.

Während die Beschulung von Flüchtlingskindern im schulpflichtigen Alter mittlerweile in den Kommunen die Regel zu sein scheint, haben es Jugendliche im laufenden Verfahren schwer, eine Ausbildungsstelle zu erhalten. Obwohl dies rechtlich mittlerweile nicht mehr völlig ausgeschlossen ist, hält der prekäre Aufenthaltsstatus Ausbildungsbetriebe in der Regel 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 solcher 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.

Die gezielte Pflege der beruflichen Potenziale von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen sollte in mehrfacher Hinsicht ein Anliegen der aufnehmenden Kommunen sein. Vorhandene Fähigkeiten werden gepflegt und erweitert, was den betreffenden Personen sowohl die Wartezeit während des Asylverfahrens erleichtert als auch die Chancen einer Reintegration im Herkunftsland im Falle einer Rückführung erhöht. Schließlich könnten berufliche Potenziale von Flüchtlingen perspektivisch auch für die hiesigen Arbeitsmärkte von großem Wert sein. Wichtig für die Integration und Erschließung von beruflichen Potenzialen unter den Flüchtlingen ist eine gute Vernetzung der professionellen und ehrenamtlichen 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 beziehungsweise nachholenden berufsbezogenen Qualifizierung von Flüchtlingen.

Nachteile der Flüchtlingsunterbringung im ländlichen Raum und Reaktionen der Bevölkerung

Ein kleinstädtischer Kontext kann sich grundsätzlich in vielerlei Hinsicht als vorteilhaft für die Integration von Zuwanderten in Bildungsinstitutionen und Arbeitswelt sowie 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 entfernten 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 bessere Anschlussmöglichkeiten an ihre Community haben.

Gerade in ländlichen Regionen ist die Abwehr gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen oftmals hoch. Befragte Flüchtlinge in den am Projekt beteiligten Kommunen berichteten über unterschiedliche Erfahrungen. 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.

Auch bei der gegenwärtigen Aufnahme neuer Asylbewerber in den Kommunen gibt es unterschiedliche Erfahrungen hinsichtlich der Akzeptanz, die sie in der örtlichen Bevölkerung erfahren. Aus manchen Kommunen wurde von einer grundsätzlichen Offenheit und Hilfsbereitschaft der örtlichen Einwohner berichtet, in anderen wiederum mussten Ablehnung und massiven Widerständen gegen die Zuweisungen schrittweise abgebaut werden. Dabei hat es sich als vorteilhaft erwiesen, die Zuweisung von Asylbewerbern frühzeitig und geplant an die örtliche Einwohnerschaft zu kommunizieren. Allerdings erfolgt im Vorfeld häufig keine transparente Information der zuweisenden Landesbehörde an die einzelnen Kommunen, was die Zahl und den Zeitpunkt neu ankommender Asylbewerber betrifft. Eine gute Aufklärungsarbeit (wer sind die Flüchtlinge, weshalb kommen sie) ist jedoch erforderlich, um in der örtlichen Bevölkerung Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme zu erzielen. Das unten angeführte Beispiel der Stadt Hammelburg im Landkreis Bad Kissingen kann dies verdeutlichen.

Gute-Praxis-Beispiele

Bürgerversammlung in Hammelburg

Die Sammelunterkunft für Asylbewerber in Hammelburg (Landkreis Bad Kissingen) existiert seit April 2013. Vor der Eröffnung gab es eine massive Protestwelle in der örtlichen Bevölkerung gegen die Einrichtung. Der Bürgermeister reagierte auf diese Stimmung, indem er noch vor der Eröffnung eine Bürgerversammlung einberief, die von verschiedenen Akteuren gut vorbereitet wurde. So verständigte man sich beispielsweise im Pfarrgemeinderat vorab darüber, wie eine Eskalation der Stimmung vermieden werden kann. Ein in der Nachbarschaft der geplanten Unterkunft wohnender, beruflich in die Migrationsarbeit eingebundener Sozialpädagoge konnte sachliche Auskunft über die Asylthematik leisten und Befürchtungen der Anwesenden damit abbauen. Durch die Bürgerversammlung konnten Ängste gemindert werden und unmittelbar im Anschluss bildete sich aus der Versammlung heraus ein Freundeskreis zur Unterstützung der Asylbewerber. Die Eröffnung der Unterkunft und Aufnahme ihrer Bewohner verlief schließlich problemlos.

Runde Tische zur Flüchtlingsaufnahme im Main-Kinzig-Kreis

Im Main-Kinzig-Kreis wurden in 16 kreisangehörigen Gemeinden Runde Tische zur Aufnahme und Begleitung von Asylsuchenden in den Kommunen gegründet (Stand: April 2014). Die Runden Tische bilden ein Forum für den Informations- und Erfahrungsaustausch von ehrenamtlich Engagierten, Fachleuten der Sozialverbände und interessierten Bürgern. In entspannter Atmosphäre wird lösungsorientiert über Sachfragen und benötigte Angebote für eine allseits verträgliche Aufnahme der Flüchtlinge vor Ort diskutiert. Die Runden Tische tragen zudem zur Thematisierung und Bearbeitung von Vorbehalten gegen Asylbewerber in den Kommunen bei. Delegierte der einzelnen Runden Tische treffen sich regelmäßig zu einem kreisweiten interkommunalen Erfahrungsaustausch.

Zwischenfazit

Kommunen unterliegen bei der Aufnahme von Flüchtlingen mehrfachen Anforderungen, die über die gesetzlich verpflichtende Bereitstellung von ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten hinausgehen. Zu den Eckpunkten einer guten kommunalen Praxis in diesem Handlungsfeld gehört es auch, in der Bevölkerung für eine Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme zu sorgen und, im Sinne einer verbesserten Einbeziehung von Asylsuchenden, die Koordinierung der häufig ehrenamtlich erbrachten Hilfsangebote zu unterstützen. Optimal sind kommunale Konzepte einer möglichst

dezentralen Wohnunterbringung, die zugleich mit einer planmäßigen Begleitung und Betreuung der Flüchtlinge verbunden sind.

Bislang ist es für die lokalen Verwaltungen 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, vor allem durch die Einführung des Bleiberechts für Geduldete im Jahr 2007. Obwohl die politischen Rahmenbedingungen durch den Bund 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.

In den Gesprächen mit ehrenamtlichen und professionellen Akteuren in der Flüchtlingsarbeit vor Ort wurden verschiedene Wünsche an und Empfehlungen für die kommunale Politik formuliert:

- Die Kommunen sollten die Zuweisung von Asylbewerbern nicht einfach auf sich zukommen lassen, sondern beizeiten die Kommunikation mit der Bürgerschaft suchen. Dabei muss es auch die Möglichkeit geben, dass Befürchtungen in der örtlichen Bevölkerung ausgesprochen und geklärt werden können.
- Ehrenamtlich Engagierte sollten in der Kommune einen kompetenten Ansprechpartner finden. Benötigt werden Informationen über das Asylverfahren und eine Qualifizierung, beispielsweise im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen. Es wurde darauf hingewiesen, dass Ehrenamtliche sich häufig frustriert fühlen, wenn sie erkennen, wie kompliziert das bürokratische Verfahren der Asylanerkennung ist. In der Unterstützung dieser ehrenamtlichen Arbeit sind auch die Länder gefordert.
- Gefordert wurde, besonders in den kleinstädtischen und dörflichen Gebieten eine Willkommensstruktur auch für Flüchtlinge zu initiieren. Wenn dadurch mehr Akzeptanz für Flüchtlinge geschaffen werden kann, lässt sich dadurch vermutlich auch die Bereitschaft steigern, privaten Wohnraum für die Unterbringung von Asylbewerbern und zur Vermietung an anerkannte Flüchtlinge bereitzustellen.
- Berufliche Qualifikationen und persönliche Fähigkeiten von Asylbewerbern sollten bei der Aufnahme entweder in den zentralen Erstaufnahmestellen der Länder oder anschließend in den Kommunen regulär erhoben werden.
- Kommunale Forderungen an die Bundespolitik beziehen sich auf eine schnellere Durchführung der Asylverfahren als bislang üblich, eine zügige Rückführung, wenn der Asylantrag abgelehnt wurde, und auf eine zügige Erteilung von Arbeitserlaubnissen, die nicht erst nach neun Monaten erfolgen sollte. Die Aufhebung des Beschäftigungsverbotes, so die Hoffnung, würde auch die Kreishaushalte entlasten.
- In Richtung der Länder wurde eine ausreichende Kostenerstattung für die Flüchtlingsunterbringung gefordert. Wenn in den Aufnahmegesetzen die Standards für die Flüchtlingsunterbringung erhöht werden (zum Beispiel durch das Angebot von Sprachkursen, durch die Vorgabe einer größeren Wohnfläche, durch Vorgaben, wie die Unterkünfte gelegen sein sollen), so müsse die Kostenerstattung an die Kommunen auch damit Schritt halten.

5. Das Beratungs- und Coachingverfahren zur interkulturellen Öffnung kommunaler Verwaltungen im ländlichen Raum

Eine zentrale Zielsetzung des Projekts war es, die beteiligten Kommunen zu einer aktiven Ausgestaltung ihrer lokalen Integrationspolitik zu motivieren und zu befähigen. Dabei kam der interkulturellen Öffnung von Verwaltungen und kommunalen Einrichtungen eine prioritäre Rolle zu. Angeregt wurde diese durch ein Beratungs- und Coachingverfahren, das von professionellen Traineerinnen und Trainern des Instituts für interkulturelle Management- und Politikberatung (imap) jeweils zugeschnitten auf die einzelnen Kommunen durchgeführt wurde. Das folgende Kapitel stellt dieses Verfahren detailliert dar. Wichtig sind in diesem Zusammenhang das Rollenverständnis sowie der Beratungsansatz, mit dem das imap Institut ein Beratungs- und Coachingverfahren entwickelte, welches die Bedarfe der Kommunen im ländlichen Raum aufnimmt. Nach der Darstellung des erarbeiteten Beratungs- und Coachingverfahrens werden in diesem Kapitel die Ergebnisse in den beteiligten Kommunen analysiert und bewertet. Abschließend wird die Frage diskutiert, wie der Prozess der interkulturellen Öffnung in den beteiligten Kommunen nachhaltig fortgeführt werden kann.

5.1 Ausgangspunkt und Ziele des Coaching-Prozesses

Die Ausgangsbedingungen für den Coaching-Prozess waren zu Beginn des Projekts heterogen. Zwar wurde in den Kommunen, die bereits über ein Integrationskonzept verfügten, darin auch das Postulat einer interkulturellen Öffnung genannt. In keiner der Projektkommunen aber gab es bislang ein Konzept zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Erfahrungen existierten in einer Minderzahl der Städte (Schwäbisch Gmünd) und in einigen Landkreisen (Landkreis Celle, Landkreis Göttingen, Kreis Hötter, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Stendal). Dabei handelte es sich um Schulungen, die mit unterschiedlicher Häufigkeit und Themensetzung und mit verschiedenen Zielgruppen durchgeführt worden waren. In den anfänglichen Erhebungsgesprächen in den beteiligten Verwaltungen zeigte sich ein großes Interesse, Informationen über „andere Kulturen“ zu erhalten. Ein Bewusstsein darüber, dass interkulturelle Kompetenz auch die selbstreflexive Auseinandersetzung mit dem eigenen Verhalten und der eigenen Kulturgebundenheit impliziert, war hingegen kaum vorhanden.

Neutrale bis freundlich-erwartungsvolle Offenheit

Einhergehend mit den weitgehend fehlenden Erfahrungen und Konzepten im Bereich der interkulturellen Öffnung waren die Erwartungen an das Beratungs- und Coachingverfahren im Wesentlichen unbestimmt. Interkulturelle Öffnung wurde in erster Linie auf Maßnahmen der Personalentwicklung und Erhöhung der Anzahl der Verwaltungsmitarbeitenden mit Migrationshintergrund bezogen. Ein Bewusstsein, dass interkulturelle Öffnung einen Prozess der Organisations- und Personalentwicklung darstellt und dadurch verwaltungsinterne Veränderungen angestoßen werden sollen, war bei den meisten Beteiligten gering ausgeprägt. Insofern war die Haltung gegenüber dem Beratungs- und Coachingverfahren neutral, aber oft auch mit einer freundlich-erwartungsvollen Offenheit verbunden.

Geringer Informationsstand über Multikulturalität in den Belegschaften und erhöhter Handlungsbedarf im interkulturellen Personalmanagement

Nur aus einigen Stadt- und Kreisverwaltungen lagen quantifizierbare Angaben über den Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund vor (Stadt Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd, Landkreis Göttingen, Ostalbkreis und Landkreis Stendal). Aufgrund der Gespräche und Selbsteinschätzungen ist davon auszugehen, dass in allen beteiligten Kommunen der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zumeist weit unter dem Durchschnitt der am Ort lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt. Der mit Abstand höchste Wert wurde 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 hatten (Zahlen von

2012); bei den Auszubildenden im öffentlichen Dienst waren dies knapp 20 Prozent mit Migrationshintergrund. Informationen über die Einsatzgebiete der Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund waren in keiner Projektkommune vorhanden. Nach Einschätzung der Gesprächspartner aus den kommunalen Verwaltungen handelt es sich bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund häufig um Arbeitende in niedrig qualifizierten und entlohnten Tätigkeiten (zum Beispiel Reinigung, Handwerksdienste). Zudem werden Migranten häufig von den Jobcentern im Rahmen von befristeten Tätigkeiten in die öffentlichen Verwaltungen entsandt, dazu gehören auch Tätigkeiten mit einer Mehraufwandsentschädigung und ähnliche prekäre Beschäftigungsmöglichkeiten.

Auch über das Bewerbungsverhalten von Migrantinnen und Migranten für die Ausbildung und Beschäftigung im öffentlichen Dienst lagen keine detaillierten Kenntnisse vor. Eine aktive Strategie zur Ansprache und Gewinnung von Auszubildenden oder Beschäftigten mit Migrationshintergrund wurde zu Projektbeginn ansatzweise nur in der Stadt Schwäbisch Gmünd verfolgt.

Diese Ergebnisse und die Erfahrungen aus den Auftaktgesprächen verdeutlichen im Bereich des interkulturellen Personalmanagements in fast allen Kommunen einen erhöhten Handlungsbedarf.

Spezifische Herausforderungen der Projektkommunen

Zu Beginn des Verfahrens wurde sehr schnell deutlich, dass alle Projektkommunen u.a. aufgrund ihrer Lage im ländlichen Raum vor ganz eigenen Herausforderungen stehen: Hierzu gehören beispielsweise der demografische Wandel, der Fachkräftemangel vor allem im Gesundheitsbereich, fehlende finanzielle Ressourcen oder anstehende Konversionsprozesse. Diese Herausforderungen erhöhen den Handlungsdruck in den Projektkommunen, rechtzeitig Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen. Die Aufgabe für die Forschungsbegleitung bestand nun darin, die individuellen Problemlagen vor Ort mit der Zielsetzung des Forschungs-Praxis-Projekts zu verbinden und Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung in einen Kontext mit intendierten Veränderungen und einer übergreifenden interkulturellen Ausrichtung verschiedener Politikbereiche zu stellen.

Ziele des Coaching-Prozesses

Aus diesen Ausgangsbedingungen ließen sich folgende konkrete Ziele für den Coaching-Prozess ableiten:

- Interkulturelle Sensibilisierung insbesondere der Führungsebene sowie der Personalabteilungen;
- interkulturelle Sensibilisierung der Mitarbeitenden in den Projektkommunen;
- Wahrnehmung von interkultureller Öffnung und Willkommenskultur als Chance beziehungsweise als ein mögliches Lösungsinstrument, um unterschiedlichen Herausforderungen von Kommunen im ländlichen Raum zu begegnen;
- Initiierung und Etablierung von Ansätzen zur interkulturellen Öffnung der Projektkommunen im Sinne einer interkulturellen Organisations- und Personalentwicklung;
- umsetzungsorientierte Überführung der im Rahmen des Projektes erzielten Erkenntnisse in organisationseigene Strukturen, Ziele und Maßnahmen.

5.2 Theoretischer und konzeptioneller Ansatz des Coachingverfahrens

Diese Ausgangsinformationen sowie der nach Abschluss der Erhebungsphase vorliegende Potenzialbericht bildeten die Grundlage für die Entwicklung eines den Bedürfnissen der Projektkommunen entsprechenden Beratungs- und Coachingverfahrens. Das Konzept baute auch auf den langjährigen Erfahrungen des imap Instituts in der Begleitung interkultureller Veränderungsprozesse in Organisationen und in den strategischen Handlungsfeldern der interkulturellen Personal- und Organisationsentwicklung sowie einer umfassenden Expertise hinsichtlich von Verwaltungsstrukturen und -denken auf.

Die Rolle der Trainerinnen und Trainer im Coachingverfahren wurde durch die beiden eingesetzten Beratungsmethoden definiert:

Fach- oder Expertenberatung

In der Expertenberatung tritt die Beraterin oder der Berater in erster Linie mit Fachexpertise für das zu bearbeitende Problem auf und liefert die inhaltliche Lösung dafür. Die Umsetzung hat der Kunde meist selbst zu leisten.

Prozessberatung

Prozessberatung versteht sich als Ansatz, bei der die Fachkompetenz zur Lösung von Problemen weitgehend in der Verwaltung vorhanden ist. Diese Lösungen sind den beteiligten Akteuren jedoch meist nicht selbst bewusst. Häufig sind Blockaden oder unaufgelöste Interessenkonflikte zu beobachten, die den Weg zur Lösung behindern (Schein 2000). Prozessberatung unterstützt dabei, diese Hürden zu überwinden und in der Organisation bei den Beteiligten einen Lernprozess auszulösen. Von daher ist Prozessberatung mit der Idee der lernenden Organisation eng verbunden. In der Prozessberatung werden vielfältige Methoden eingesetzt, wobei der Prozess der Beziehung zwischen Berater und Klienten im Vordergrund steht.

Der Prozessberatung liegen folgende Prinzipien zugrunde (vgl. Glasl et al. 2005):

- Partizipation der Betroffenen;
- Veränderung als ständiger Prozess der Auseinandersetzung mit und der Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen;
- das Management des Veränderungsprozesses als zentrale Aufgabe;
- Doppelzielsetzung: Verbesserung der Ergebnisse und der Lern- und Entwicklungsfähigkeit der Verwaltung;
- Ziele und Wege müssen von den zugrunde liegenden Prinzipien her einander entsprechen.

Bei konkreten Veränderungsprojekten wirken im Rahmen der Prozessberatung stets die folgenden sieben Basisprozesse zusammen:

- Diagnose-Prozesse
- Strategieprozesse
- Psychosoziale Prozesse
- Lernprozesse
- Informationsprozesse
- Umsetzungsprozesse
- Change-Management-Prozesse (Glasl et al. 2005).

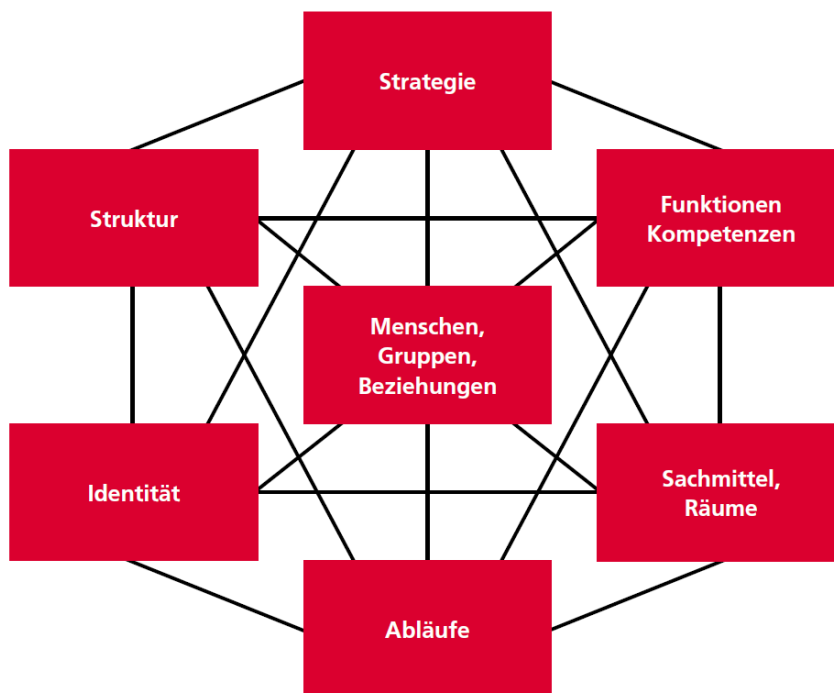
Konkreter konzeptioneller Ansatz des Coachingverfahrens

Das imap Institut hat sich im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts bewusst gegen den abschließlichen Ansatz einer klassischen Expertenberatung entschieden: Die Kommunen mit ihren sehr unterschiedlichen Profilen benötigten individuelle Ziele und Lösungen. Wenn es um die Implementierung nachhaltiger Veränderungsprozesse geht, die auch über den Zeitraum eines Projektes hinaus in einer Verwaltung Bestand haben sollen, bedarf es im Rahmen des Projektprozesses einer gezielten Arbeit mit den Menschen, die in einer Verwaltung beschäftigt sind. Denn diese bringen das Fachwissen in ihren jeweiligen Arbeitsbereichen sowie die Kenntnis der Organisationskultur mit. Sie verfügen über Informationen und Wissen, das externen Beraterinnen und Beratern nicht zur Verfügung steht. Umgekehrt besteht der Vorteil einer Begleitung durch eine externe Prozessberatung darin, dass externe Personen ihr „Nichtwissen“ nutzen und dadurch blinde Flecke in der Arbeitsweise einer Verwaltung entdecken und diese dann spiegeln können (Schein 2000).

Das Rollenverständnis bewegte sich im Spannungsfeld zwischen Experten- und Prozessberatung. Zum einen sollten in den Fortbildungsmodulen Wissen und Methoden zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz vermittelt werden. Zum anderen wurden Ideen zur interkulturellen Organisationsentwicklung mit Methoden der Prozessberatung verknüpft. In der Herangehensweise spielt zudem die Praxisorientierung sowohl bei der Personal- als auch bei der Organisationsentwicklung eine sehr wichtige Rolle. Die unterschiedlichen Lebens- und Arbeitserfahrungen, unterschiedlichen Auffassungsgaben sowie Bildungsabschlüsse der beteiligten Menschen sollten für praxistaugliche Problemlösungen gezielt genutzt werden.

Das zu konzipierende Beratungs- und Coachingverfahren musste daher auf möglichst niedrigschwelliger und zugleich praxisorientierter Ebene die teilnehmenden Menschen dazu befähigen, sich selbst, ihre Abteilung und unmittelbar damit zusammenhängend auch die Verwaltung in Gänze mit möglichst geringem Aufwand im Sinne der interkulturellen Öffnung zu verändern. Das Coachingkonzept basierte auf der grundlegenden Annahme, dass die interkulturelle Öffnung einer Verwaltung ein umfassender Veränderungsprozess ist, der unterschiedliche Ebenen und Bereiche einer Organisation betrifft. Abbildung 5 zeigt das Modell zur Organisationsdiagnose von Friedrich Glasl. Hierbei geht es sowohl um sachliche und die Organisation betreffende Wesenselemente, wie beispielsweise Strategien, Strukturen, Prozesse, Arbeitsabläufe, zur Verfügung stehende Ressourcen unterschiedlicher Art, als auch um die Menschen, die in einer Organisation tätig sind, die Kompetenzen, die sie für ihre jeweiligen Tätigkeiten mitbringen und ihre Haltungen und Weltanschauungen, die letztlich die Identität einer Organisation prägen. Um Veränderungsprozesse anzustoßen, müssen mit Blick auf das jeweilige Verfahrensziel alle Wesenselemente betrachtet und – falls notwendig – entsprechende Veränderungen eingeleitet werden. Da alle Wesenselemente miteinander verbunden sind, hat die Veränderung eines Wesenselementes unweigerlich Auswirkungen auf die anderen. Zudem existiert eine Verwaltung nicht in einem Vakuum, sondern vielmehr in einer Umwelt, von der sie beeinflusst wird und auf die sie wiederum Einfluss nimmt.

Abbildung 7: Sieben Wesenselemente einer Organisation



Quelle: Friedrich Glasl 2005

Das Verständnis von interkultureller Öffnung als einem umfassenden Organisations- und Personalentwicklungsprozess hat zunächst den Vorteil, dass es die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht zu den alleinigen Adressaten der interkulturellen Öffnung macht und auf diese Weise auch nicht als Kritik an deren Arbeit oder als Behebung eines Defizits missverstanden werden kann. Interkulturelle Öffnung wird vielmehr als Zukunftsaufgabe der gesamten Verwaltung definiert. Sie bezieht in diesem Verständnis ihre Legitimation nicht allein aus der individuellen Vermittlung von interkultureller Kompetenz, sondern sie betrachtet die Stellung und Wirkung der gesamten Organisation im Kontext der sich veränderten Anforderungen an die Verwaltung.

Ein Verständnis von interkultureller Öffnung als Organisationsentwicklung rückt die Strukturen der Verwaltung in den Mittelpunkt. Die Differenzierung von sieben Wesenselementen gemäß dem Glasl'schen Organisationsschema macht deutlich, welche Handlungsfelder es in der eigenen Organisation gibt und an welchen unterschiedlichen Punkten ein Prozess der interkulturellen Öffnung ansetzen kann. Dennoch ist für die Umsetzung der interkulturellen Öffnung neben der Organisationsentwicklung auch die Vermittlung interkultureller Kompetenzen an die Mitarbeitenden der Organisation beziehungsweise in diesem Falle der Verwaltung unerlässlich.

5.3 Ablauf des Coachingverfahrens in den Kommunen

Basierend auf den oben genannten Grundannahmen und mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen wurde zur Umsetzung der interkulturellen Öffnung in den sieben Projektstandorten ein vierstufiges Coachingkonzept entwickelt. Dem entwickelten Konzept liegt ein top-down Ansatz zugrunde. Diese Methodik dient der Implementierung eines Vorhabens von der obersten Ebene – hier die Ebene der Führungskräfte der Stadt- und Kreisverwaltungen – auf die weiteren Ebenen – hier die Personalführungsebene und schließlich die Mitarbeiterebene in Form von ausgewählten Pilotabteilungen. Dabei konzipiert die Führungsebene Bedingungen für die Umsetzung eines Vorhabens, die zugleich den Handlungsrahmen für die unterstehenden Ebenen vorgeben. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass die Akzeptanz für ein Vorhaben bei allen Beteiligten in der Regel größer ist, wenn die Initiierung durch Führungskräfte erfolgt, anstatt durch einen rein externen Impuls. Auch kann die Identifikation mit dem Vorhaben auf diesem Wege gesteigert werden. Zudem haben in der Regel nur Führungskräfte den notwendigen institutionellen Status, um Veränderungsprozesse im Arbeitsablauf sowie in der Organisationsstruktur anzustoßen.

Die fünf Schritte des Coachingkonzeptes umfassten:

- 1. Eintägiger Führungskräfteworkshop;*
- 2. Eintägiges Seminar für Personalverantwortliche;*
- 3. Zweitägiger Workshop für ausgewählte Pilotabteilungen;*
- 4. Umsetzungsphase mit begleitender Beratung;*
- 5. Eintägiger Follow-Up-Workshop.*

1. Schritt – Führungskräfteworkshop

Am eintägigen Führungskräfte-Workshop nahmen ausgewählte Führungskräfte aus den Kommunen teil, die möglichst die Bandbreite aller Zuständigkeiten der Kreis- und Stadtverwaltungen abbilden sollten. Dieser Workshop verfolgte einerseits die Zielsetzung, eine flächendeckende interkulturelle Sensibilisierung der Führungskräfte in den Projektkommunen vorzunehmen und andererseits strategische Ziele zu erarbeiten, die dem Gesamtprozess einen Rahmen geben und im späteren Verlauf idealerweise durch die auszuwählenden Pilotabteilungen operationalisiert werden sollten. Zu diesem Zweck wurde nach einer umfassenden Projektvorstellung gemeinsam mit den Teilnehmenden ein Brainstorming für eine Zukunftsvision erarbeitet. Nach einem theoretischen Input zur interkulturellen Öffnung einer Verwaltung (u.a. Definition des Begriffs „Migrationshintergrund“, Vorstellung des Modells zur Organisationsdiagnose nach Friedrich Glasl) wurde inter-

kulturelle Öffnung auf eine andere Form von Organisation übertragen. Damit die Teilnehmenden sich in das Thema interkulturelle Öffnung hineindenken konnten, wurden sie aufgefordert, den Verwaltungskontext zunächst einmal zu verlassen und sich in die Situation eines Supermarkts hineinzusetzen. Im Rahmen eines vorgegebenen Szenarios sollten Ziele und Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung für vier verschiedene Abteilungen eines fiktiven Supermarkts entwickelt werden.

Der Führungskräfteworkshop diente zudem dazu, mögliche Herausforderungen, welche die interkulturelle Öffnung für die Verwaltung mit sich bringen kann, zu identifizieren. Um diese Herausforderungen erfolgreich meistern zu können, wurden gemeinsam mit den Teilnehmenden Erfolgsfaktoren identifiziert, die für das Gelingen eines Prozesses der interkulturellen Öffnung maßgeblich sind. Diese sind u.a.:

- die Initiierung und Unterstützung des Prozesses durch die Verwaltungsspitze;
- ein *top-down*-Ansatz für den Prozess;
- die Schaffung von Transparenz und Vermittlung der Sinnhaftigkeit eines solchen Prozesses an die Mitarbeitenden (Kosten-Nutzen-Diskussion);
- die Wahl eines ganzheitlichen und langfristigen Ansatzes, der sich in der Organisationsstruktur niederschlagen soll.

Im letzten Arbeitsschritt des Führungskräfteworkshops wurden dann strategische Ziele entwickelt, die im weiteren Projektverlauf als Rahmenbedingungen bei der Erarbeitung von konkreten Zielen und Maßnahmen durch die Personalabteilungen und die Pilotabteilungen dienten.

2. Schritt – Seminar für die Personalführungsebene

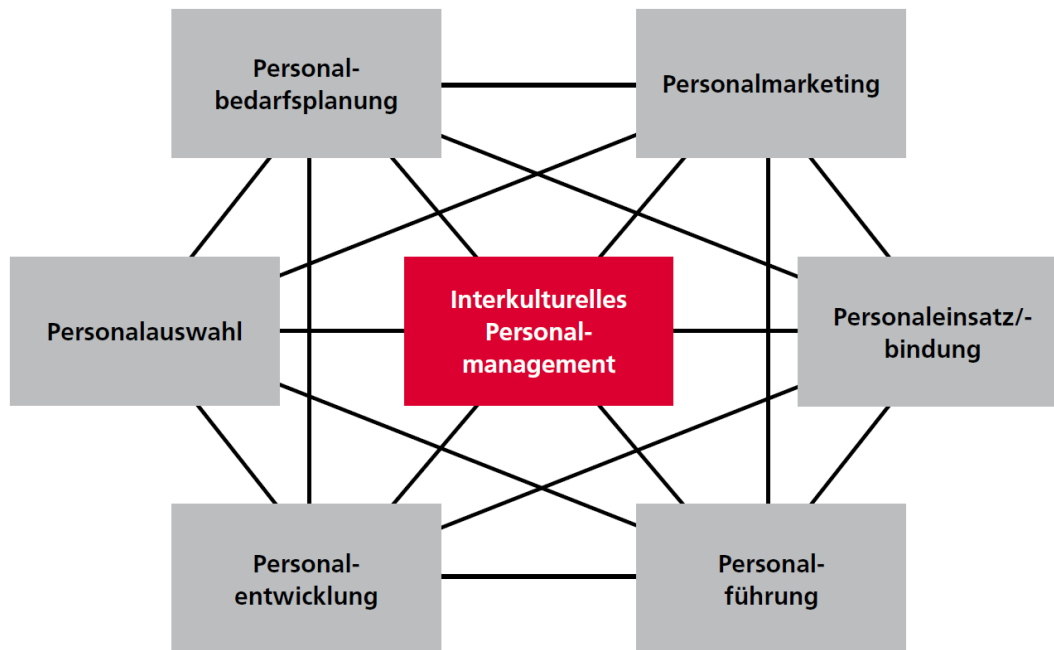
Im Rahmen der interkulturellen Öffnung kommt den Personalabteilungen eine wichtige Rolle zu, da sie für unterschiedliche Handlungsfelder des Personalmanagements, wie beispielsweise das Personalmarketing, die Personalakquisition, aber auch die Personalentwicklung, zuständig sind. Somit besteht ein großer Einfluss auf die Zusammensetzung wie auch auf die Kompetenzen des Personals, den es im Rahmen des Projektes interkulturell auszurichten galt. Ziel des ebenfalls ein-tägigen Seminars auf der Personalführungsebene war es, die Personalzuständigen interkulturell zu sensibilisieren. Bezüglich dieser Sensibilisierung wurde daher in ähnlicher Weise verfahren wie im Führungskräfteworkshop.

Im zweiten Teil des Seminars wurde den Anwesenden zunächst aufgezeigt, welche unterschiedlichen Handlungsfelder das interkulturelle Personalmanagement impliziert. An dieser Stelle wurde auch betont, welcher konkrete Nutzen damit für die Stadt- und Kreisverwaltungen verbunden sein kann, so beispielsweise eine Verbesserung der Integration und Chancengleichheit, die Anwerbung neuer Zielgruppen als Arbeitskräfte, die Gewinnung von zusätzlicher interkultureller Kompetenz in der Verwaltung (Erkennen und Nutzen der Kompetenz) sowie ein Zugewinn an Diversität als Potenzial für den Arbeitgeber im Sinne eines ökonomischen Vorteils. Schließlich sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Personalabteilungen ein Verständnis für die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Personalentwicklung einerseits und Organisationsentwicklung andererseits erlangen. Interkulturelle Öffnung kann nur durch dieses gezielte Zusammenwirken realisiert werden.

Im Anschluss entwickelten die Teilnehmenden selbstständig Ziele sowie Maßnahmen für ein interkulturelles Personalmanagement in ihrer Verwaltung. Dafür wurden zunächst zwei bis drei der vorgestellten Handlungsfelder ausgewählt, die in der jeweiligen Kommune als prioritär erachtet wurden. Für jedes Handlungsfeld wurde der genaue Ist-Zustand abgefragt, damit die existierenden

Strukturen und Vorgehensweisen ersichtlich wurden. Beispielsweise wurde beim Handlungsfeld Personalauswahl erläutert, wie eine Stellenausschreibung erfolgt oder wie die Auslese der Bewerbenden funktioniert. Durch die Analyse des Ist-Zustandes konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer schneller identifizieren, an welchen Stellen es Handlungsbedarf hinsichtlich der interkulturellen Öffnung gibt. Für jedes gewählte Handlungsfeld wurden dann ein übergeordnetes Ziel sowie verschiedene Maßnahmen formuliert, mit denen dieses Ziel künftig erreicht werden soll.

Abbildung 8: Interkulturelles Personalmanagement



Quelle: Eigene Darstellung (imap 2014)

3. Schritt – Workshop für ausgewählte Pilotabteilungen

Zur Auswahl der Pilotabteilungen kommunizierte das imap Institut folgende Rahmenbedingungen beziehungsweise Anforderungen an alle Projektkommunen:

- Jede Projektkommune konnte – nach erfolgter Absprache zwischen Stadt- und Kreisverwaltung – ein bis drei Pilotabteilungen benennen, in denen der Prozess durchgeführt werden sollte.
- Voraussetzung war, dass die Führungskräfte der ausgewählten Abteilungen das Vorhaben der interkulturellen Öffnung als wichtig erachten. Sie sollten idealerweise im Rahmen des Führungskräfteworkshops bereits für das Projektvorhaben sensibilisiert worden und gewillt sein, diesen Prozess in der eigenen Abteilung aktiv zu gestalten.
- Hinsichtlich der auszuwählenden Abteilungen wurde empfohlen, sich in einem ersten Schritt auf Abteilungen mit „regem Publikumsverkehr“ zu konzentrieren.
- Es wurde darauf hingewiesen, dass die Aufgabenbereiche der auszuwählenden Pilotabteilungen möglichst abgesteckt und konkret greifbar sein und dementsprechend nicht zu viele Themenfelder umfassen sollten, um eine möglichst abteilungsspezifische Entwicklung von Zielen und Maßnahmen vornehmen zu können.
- Die Teilnehmerzahl der Pilotworkshops sollte aus arbeitstechnischen Gründen 16 Personen nicht übersteigen (Stadt- plus Kreisverwaltung).

- Hinsichtlich des Teilnehmerkreises wurde keine bestimmte Präferenz bezüglich einer bestimmten Arbeitsebene geäußert. Es wurde betont, dass eine gute Mischung unterschiedlicher Arbeitsebenen die vermutlich konstruktivsten Ergebnisse liefern werde.
- Es wurde explizit um die Anwesenheit der zuständigen Führungskräfte gebeten, was am zweiten Workshoptag (Entwicklung von Zielen und Maßnahmen) eine wichtige Rolle spielte.

Der Workshop für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ausgewählten Pilotabteilungen erstreckte sich über zwei Tage: Der erste Tag diente unter anderem der interkulturellen Sensibilisierung der Beteiligten, während der zweite Tag sich intensiv dem Thema interkulturelle Öffnung und dessen Übertragung auf die Arbeit der anwesenden Pilotabteilungen widmete.

Die von den Führungskräften entwickelten strategischen Ziele dienten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als wesentliche Orientierungspunkte im Prozess und verdeutlichten zudem, in welche Richtung sich ihre jeweilige Verwaltung im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts bewegen möchte. Nach einem historischen Rückblick, der die Relevanz der Themen Integration und Migration für Deutschland aufzeigte, wurde intensiv an unterschiedlichen Kulturmodellen gearbeitet. Letzteres sollte dazu dienen, die Anwesenden für ihre eigene Wertewelt zu sensibilisieren, eine Selbstreflexion anzuregen und zu erkennen, wo mögliche Konfliktpotenziale im Umgang mit Menschen aus anderen Kulturen mit möglicherweise anderen Wertewelten liegen können. Zur Erhöhung der interkulturellen Handlungskompetenz stand am ersten Tag die Auseinandersetzung mit Kulturmerkmalen im Fokus: Kulturmerkmale werden dazu verwendet, verschiedene Kulturen in Bezug auf Themen wie beispielsweise das Zeitverständnis oder die Regelerorientierung miteinander zu vergleichen. Dieser Tag endete in der Regel mit der Diskussion von Fallbeispielen der Teilnehmenden und praktischen Anwendung des Gelernten. Das Sensibilisierungstraining diente als Türöffner sowie als Einstimmung in das Thema und als Vorbereitung auf den zweiten Workshoptag.

Der zweite Tag behandelte die interkulturelle Öffnung im engeren Sinne. Die Anwesenden hatten die Aufgabe, konkrete Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung der interkulturellen Öffnung in den Pilotabteilungen zu entwickeln. Am Ende entstand so ein abteilungsspezifisches Gesamtbild der jeweils erarbeiteten Ziele und Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung. Aus den entwickelten Zielen und Maßnahmen der Pilotworkshops sowie der Seminare auf der Personalführungsebene wurde für jede Projektkommune ein Umsetzungsplan erarbeitet, der den Kommunen als Handlungsanleitung beim weiteren Prozess der interkulturellen Öffnung diente.

4. Schritt – Umsetzungsphase

Mit den durchgeführten Seminaren war für jede kommunale Verwaltung ein umfangreiches Portfolio an Zielen und Maßnahmen für die Realisierung der interkulturellen Öffnung entstanden. In der anschließenden Phase wurden anhand des Umsetzungsplans erste Maßnahmen realisiert. Je nachdem, wann der jeweilige Pilotworkshop stattfinden konnte, hatten die Kommunen zwischen vier und sieben Monaten Zeit, um erste Ziele und Maßnahmen auf der Ebene der Personalabteilungen sowie der Pilotabteilungen umzusetzen. Die Phase der Umsetzung wurde mit einem Beratungskontingent begleitet.

5. Schritt – Follow-Up-Workshop Pilotabteilungen

Im Februar und März 2014 fanden die abschließenden eintägigen Follow-up-Workshops zur Ergebnis- beziehungsweise Prozessreflexion statt, in deren Rahmen der Teilnehmerkreis der Pilotworkshops zusammen kam. Hierzu wurden gemeinsam mit den Beteiligten alle erarbeiteten Maßnahmen des Umsetzungsplanes gesichtet und der Status quo der Umsetzung abgefragt. Maßnahmen, die sich in der Zwischenzeit als nicht umsetzbar erwiesen hatten, wurden aus den Umsetzungsplänen gestrichen, andere wiederum leicht modifiziert. Der Tag endete mit einer Reflexion über das Gesamtprojekt.

Abbildung 9: Zeitlicher Ablaufplan des Seminar- und Coachingkonzepts



Quelle: Eigene Darstellung (imap 2014)

In seiner Ursprungsidee war das Coachingverfahren nur für die beteiligten Stadtverwaltungen vorgesehen. Auf Intervention der Landkreise und ihrer Bedarfsanzeige wurde das Seminar- und Coachingangebot auf beide Verwaltungsebenen ausgeweitet und die Möglichkeit eröffnet, dass zumindest die ersten beiden Schritte (Workshop für die Führungskräfte, Workshop für Personalverantwortliche) gemeinsam absolviert werden konnten. Die Workshops mit den Pilotabteilungen sollten sich im Anschluss eigentlich auf die Stadtverwaltungen beschränken, hier kam es dann aber auch mit einigen Ausnahmen zu Mischformen gemeinsamer Teilnahme von Stadt- und Kreisverwaltung, was die Prozesssteuerung zum Teil erschwerte.

5.4 Die wichtigsten Prozessergebnisse in den Projektkommunen im Überblick

Zunächst werden die im Rahmen der Führungskräfteworkshops erarbeiteten strategischen Ziele und die Ergebnisse der Workshops mit den Personalverantwortlichen zusammenfassend für alle Projektstandorte dargestellt, da sie durchaus vergleichbar sind. Im Anschluss erfolgt eine Übersicht der wichtigsten vereinbarten Maßnahmen im Bereich der interkulturellen Öffnung der ausgewählten Pilotabteilungen pro Projektstandort. Die Projektkommunen haben die Auswahl der am Coaching beteiligten Pilotabteilungen nach individuellen Bedarfslagen und Handlungsspielräumen getroffen, was teilweise zu ähnlichen Ausprägungen, teilweise aber auch zu sehr unterschiedlichen Schwerpunktbildungen in den einzelnen Projektkommunen geführt hat. Aus der Vielzahl der im Rahmen der Pilotprojekte erarbeiteten Ziele und Maßnahmen, die kurz-, mittel- und langfristig angelegt sind, wurden bis zum Frühsommer 2014 einige bereits umgesetzt, andere befanden sich in der Umsetzung und wieder andere noch in der Planungsphase. Gerade Letztere sind sowohl zeitlich als auch personell häufig ressourcenintensiv und in einigen Fällen bedarf es zunächst politischer Grundsatzentscheidungen, bevor die Projektkommunen in die Umsetzungsphase dieser Maßnahmen übergehen können. Trotzdem ist es an dieser Stelle sinnvoll, einen Blick auf die Schwerpunktbildungen in den sieben Projektkommunen zu werfen, um zu sehen, welche Veränderungsprozesse in den jeweiligen Kommunen in Gang gebracht wurden und wie sich das Forschungs-Praxis-Projekt auf die jeweilige Integrationspolitik vor Ort ausgewirkt hat.

Entwicklung und Vereinbarung strategischer Ziele

An den Führungskräfteworkshops nahmen in der Regel sowohl Führungskräfte der Stadt- als auch der Landkreisverwaltung teil. Eine Ausnahme bildete Stendal. Dort wurde schon zu Beginn des Projektes beschlossen, das Coachingverfahren nur auf Ebene der Stadtverwaltung durchzuführen. Die erarbeiteten strategischen Ziele in den einzelnen Projektkommunen sind trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungsstände durchaus vergleichbar, zudem bilden sich keine Unterschiede in den Zielsetzungen von Stadt- und Kreisverwaltung ab.

Fast alle erarbeiteten strategischen Ziele sind nachfolgenden Kategorien zuzuordnen:

- Stabilisierung der Einwohnerzahl, auch durch Zuwanderung,
- Stärkung des Wohn- und Wirtschaftsstandortes,
- Erhöhung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und Profilierung als familienfreundlicher Bildungsstandort,
- Steigerung der Attraktivität für Fachkräfte aus dem Ausland,
- Auf- und Ausbau einer Willkommenskultur
- Entwicklung und Ausbau der interkulturellen Öffnung der Verwaltung, auch durch die Erhöhung des Migrantenanteils in der öffentlichen Verwaltung.

Weitere vereinzelt vorkommende Themen für die kommunalen strategischen Ziele waren die Stärkung des Zusammenlebens der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sowie eine stärkere Vernetzung der vor Ort wirkenden gesellschaftlichen Gruppen und Akteure, unter anderem durch die Schaffung von mehr Begegnungsmöglichkeiten. Die Stadt Bergen hat sich darüber hinaus die Umsetzung des vorhandenen Stadtleitbildes „Stadt des Friedens und der Internationalität“ bis 2020 zum Ziel gesetzt.

Interkulturelles Personalmanagement

In diesem Handlungsfeld wurden ebenfalls durchaus vergleichbare Ergebnisse in den beteiligten Kommunen erzielt. Hierzu rückblickend einige generelle Beobachtungen:

- Das Vorhandensein besonderer interkultureller Kompetenzen und zusätzlicher Sprachkenntnisse spielte in fast keiner der Projektkommunen eine Rolle bei der Personalauswahl.
- Mit Blick auf die Zielsetzung einer kulturell heterogenen Verwaltungsbelegschaft äußerten die für die Personalauswahl zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Befürchtung, dass dieser Anspruch dem stets bei der Personalauswahl maßgeblichen Prinzip der Bestenauslese widerspreche. Hieran könne und solle auch nichts verändert werden. Es wurde aber gleichzeitig deutlich, dass eine Erhöhung der Anzahl von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund angestrebt wird, um mehr Personen mit Migrationshintergrund als Beschäftigte in der Verwaltung zu gewinnen.
- Maßnahmen des interkulturellen Personalmanagements können prinzipiell in nachfolgenden Handlungsfeldern angesiedelt sein:
 - Personalbedarfsplanung,
 - Personalmarketing,
 - Personalauswahl,
 - Personaleinsatz und -bindung,
 - Personalführung,
 - Personalentwicklung.
- Mit Blick auf die interkulturelle Personalentwicklung konnten die meisten Projektkommunen schon erste Erfahrungen im Bereich interkultureller Kompetenztrainings mit lokalen beziehungsweise regionalen Anbietern aufweisen.

- Alle Projektkommunen hatten sich dazu entschlossen, Ziele und Maßnahmen in den Handlungsfeldern Personalmarketing, Personalauswahl und Personalentwicklung zu erarbeiten.

Die wichtigsten Maßnahmen für eine interkulturelle Ausrichtung des Personalmanagements in den Projektkommunen sind folgende:

- Interkulturelle Kompetenz wird als Anforderungskriterium in den Kompetenzkatalog für Bewerberinnen und Bewerber aufgenommen.
- Die Anforderungsprofile für Stellenausschreibungen werden überarbeitet und – wo notwendig und sinnvoll – um die Fähigkeit „interkulturelle Kompetenz“ ausgeweitet.
- Personen, die in der Personalauswahl regelmäßig oder punktuell Verantwortung tragen, werden interkulturell sensibilisiert und ihre interkulturelle Kommunikationskompetenz wird erweitert.
- Um die Attraktivität einer Tätigkeit in der Verwaltung für Menschen mit Migrationshintergrund zu steigern und so die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund zu erhöhen, werden neue und interkulturell anschlussfähige Wege der Ansprache gesucht, zum Beispiel über aufsuchende Werbung bei Migrantenselbstorganisationen.
- Die Werbematerialien für die Personalgewinnung werden mit Blick auf die interkulturelle Ausrichtung der Bilderwelten und die interkulturelle Anschlussfähigkeit der verwendeten Sprache überprüft.
- Die interkulturellen Kompetenzschulungen werden ausgebaut und verstetigt.
- Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung werden bei Aufnahme ihrer neuen Tätigkeit interkulturell sensibilisiert.
- Stellenausschreibungen werden um den Zusatz „Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund sind ausdrücklich erwünscht“ ergänzt.

Umsetzungsprozess in den Pilotabteilungen

Landkreis und Stadt Bad Kissingen – Ausbau der Willkommenskultur als Instrument der Zukunftsfähigkeit

Bad Kissingen hat als Pilotabteilungen für die interkulturelle Öffnung zwei Abteilungen benannt: die Abteilung Soziales der Landkreisverwaltung sowie die Abteilung Jugend, Familie, Soziales der Stadtverwaltung. Beide Abteilungen haben im Rahmen des Projektes einen sehr umfassenden und inhaltlich heterogenen Katalog mit wichtigen Zielen und Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung erarbeitet. Hierzu gehören Änderungsvorschläge für eine interkulturell sensible Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, eine kundenfreundliche Raumgestaltung für den Eingangsbereich des Landratsamtes sowie Maßnahmenvorschläge für das Ausländeramt, die erste Schritte in Richtung einer Willkommenskultur bedeuten.

In Bad Kissingen waren bis zum Ende des Coachingprozesses Vertreterinnen und Vertreter von Stadt- und Kreisverwaltung in den Prozess eingebunden. Der Impuls für den Öffnungsprozess kam in beiden Verwaltungen über den Bereich „Soziales“. Dies soll sich nun ändern und das Thema interkulturelle Öffnung in weitere Bereiche der beiden Verwaltungen getragen werden. Grund hierfür ist die Notwendigkeit und der Änderungsdruck zum Aufbau einer Willkommenskultur und zur Steigerung der Attraktivität für Neuzuwanderer aufgrund des bereits deutlich spürbaren Fachkräftemangels. In diesem Kontext fungiert die Verwaltung als erste Anlaufstelle, die den Eindruck von Neuzuwandernden maßgeblich prägt. Im Mittelpunkt des weiteren Öffnungsprozesses sollen deshalb die Ausländerbehörde und das Einwohnermeldeamt stehen. Mit beiden Verwaltungsstellen sollen Maßnahmen zum Aufbau einer Willkommenskultur erarbeitet werden. Erste Schritte in Richtung einer stärkeren Serviceorientierung wurden mit der Ausbildung sogenannter Service Q-Coaches innerhalb und außerhalb der Verwaltung bereits unternommen.

Das Forschungs-Praxis-Projekt hat in Bad Kissingen einen wichtigen Impuls zur interkulturellen Organisationsentwicklung gegeben, der in Zukunft strategisch weitergeführt und auf andere Abteilungen übertragen werden soll.

Landkreis Celle und Stadt Bergen – Schnittstellenoptimierung und Förderung der Willkommenskultur

Der Fokus bei der Auswahl der Pilotabteilungen wurde auf die Stadtverwaltung der Stadt Bergen verlagert. Als Pilotabteilungen wurden der Bürgerkontakt und die Abteilung Soziales ausgewählt. Die Stadt Bergen hat das Projekt in diesen beiden Verwaltungsabteilungen dazu genutzt, um die Zusammenarbeit an wichtigen Schnittstellen mit diversen Akteuren in Gang zu bringen beziehungsweise zu optimieren. Bislang besteht kein Kontakt zu Migrantenselbstorganisationen und daher sind die Ressourcen dieser Vereine als Multiplikatoren bislang weitgehend ungenutzt. Im Rahmen des Projektes wurden erste Kontakte zu den städtischen wie auch im Landkreis Celle ansässigen Migrantenselbstorganisationen aufgenommen. Möglichkeiten der Zusammenarbeit werden aktuell ausgelotet. Der mit dem Abzug der britischen Nato-Truppen unmittelbar bevorstehende Konversionsprozess erhöht den Veränderungsdruck auf die Stadt und hat in Kombination mit der Teilnahme am Projekt dazu geführt, dass mehr über Strategien zur gezielten Gewinnung von Neubürgerinnen und Neubürgern nachgedacht wird. Der bereits bestehende Neubürgerpaten-Pool konnte um weitere Patinnen und Paten mit Migrationshintergrund ausgebaut werden. Diese werden sich künftig verstärkt um Neubürgerinnen und Neubürger kümmern und somit einen wichtigen Beitrag zum Ausbau der städtischen Willkommenskultur leisten.

Landkreis Göttingen und Stadt Hann. Münden – Schaffung von mehr Transparenz und interkulturelle Öffnung als strategisch wichtiges Ziel

Die Projektkommune hatte für den Coachingprozess drei Pilotabteilungen ausgewählt: Von der Kreisverwaltung Göttingen wurden das Jobcenter und das Jugendamt benannt, die Stadtverwaltung Hann. Münden hat sich für den Fachdienst Wohngeld, Kindergärten und Wohnungssicherung entschieden.

Der Landkreis Göttingen hat sich im Rahmen des Projektes zum Ziel gesetzt, die Transparenz bestehender Angebote und Informationen im Bereich der Jugendarbeit zu erhöhen sowie die interkulturelle Öffnung im Jobcenter des Landkreises strategisch zu platzieren. Des Weiteren sind Maßnahmen zum Abbau von Sprachbarrieren zwischen der Verwaltung und Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund geplant. Dieses Ziel soll einerseits über eine Erweiterung der Sprachkompetenz von Mitarbeitenden in ausgewählten Abteilungen erfolgen und zum anderen durch die Übersetzung ausgewählter wichtiger Informationsbroschüren in verschiedene Fremdsprachen. In naher Zukunft wird es für die Stadtverwaltung von Hann. Münden wichtig sein, die im Integrationskonzept des Landkreises festgehaltenen Ziele und Maßnahmen auf die Bedarfslagen der Stadtverwaltung zu übertragen sowie eine grundsätzliche Entscheidung auf politischer Ebene über das weitere Verfahren zum Thema interkulturelle Öffnung zu treffen. Dies sind wichtige Voraussetzungen, um die über das Projekt gewonnenen Impulse auch tatsächlich sowohl in der Stadt- als auch in der Kreisverwaltung weiterführen zu können.

Kreis und Stadt Höxter – Ausbau der Willkommenskultur und Erweiterung der interkulturellen Handlungskompetenz

Die Projektkommune Höxter hat das Forschungs-Praxis-Projekt dazu genutzt, Maßnahmen der interkulturellen Öffnung in drei Pilotabteilungen anzustoßen. Ausgewählt wurden das Veterinäramt und die Lebensmittelüberwachung der Kreisverwaltung und die Abteilung gesetzliche Vertretung und Unterhalt sowie der Bürgerservice der Stadtverwaltung Höxter.

Die Stadt Höxter hat im Rahmen des Projektes auf unterschiedlichen Ebenen wichtige Schritte zum Ausbau einer Willkommenskultur geplant und auch bereits umgesetzt: Für eine Verbesserung der Erstorientierung im Verwaltungsgebäude wurde ein mehrsprachiges Hausleitsystem im Eingangsbereich eingeführt. Zur Überwindung der Sprachbarrieren wurden in ausgewählten Abteilungen häufig genutzte Formulare in stark nachgefragte Sprachen übersetzt und befinden sich gerade in der Testphase. Des Weiteren zielt die Projektkommune darauf ab, die interkulturellen Handlungskompetenzen von Mitarbeitenden ausgewählter Abteilungen, die in ihrer täglichen Arbeit ständig Kontakt zu Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund haben, über interkulturelle Fortbildungsangebote stetig auszubauen. Aktuell zeichnet sich eine Verzahnung der Handlungsfelder Bildung, Soziales und Integration in Höxter ab. Zudem hat die neu entstandene Koordinierungsgruppe Fachkräftesicherung im Rahmen einer ersten großen Entwicklungskonferenz die Arbeit in diesem Handlungsfeld bereits aufgenommen. Es ist zu erwarten, dass insbesondere dieses Thema in den kommenden Jahren eine immer stärkere Rolle für die Stadt und den Kreis Höxter spielen wird.

Ostalbkreis und Stadt Schwäbisch Gmünd – Interkulturelle Ausrichtung des Personalmanagements und Förderung des Miteinanders

Im Unterschied zu den anderen Projektkommunen waren für den Coachingprozess Mitarbeitende aus sehr unterschiedlichen Abteilungen benannt worden. Aufgrund der Größe der Gruppe aus einer Vielzahl von Arbeitsbereichen bestand die Notwendigkeit, die Arbeitsbereiche zu thematischen Gruppen zusammenzufassen, um innerhalb des Workshops arbeitsfähig zu sein. Für den Ostalbkreis wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer Pilotabteilung Sicherheit und Ordnung zusammengefasst. Auf der Ebene der Stadtverwaltung bildeten die Abteilungen Stadtentwicklung, Soziales und Familie den Workshoprahmen.

Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat die Impulse aus dem Forschungs-Praxis-Projekt dazu genutzt, um wichtige Weichen für die interkulturelle Öffnung des städtischen Personalmanagements zu stellen. So wurden beispielsweise im Bereich der Personalakquisition die Werbeflyer für eine Ausbildung bei der Verwaltung sowohl textlich als auch vom verwendeten Bildmaterial her interkulturell sensibel gestaltet sowie Mittel beim Land beantragt, um interkulturelle Kompetenzschulungen flächendeckend für die Verwaltungsmitarbeitenden anbieten zu können. Zudem wurden unterschiedliche Maßnahmen zur Förderung des Miteinanders von Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft insbesondere in der Flüchtlingsarbeit, aber auch in der Quartiersarbeit mehrerer Stadtteile konzipiert, in denen sich Zuwanderer konzentrieren. Generell spielen Flüchtlinge, ihre Unterbringung und Lebensqualität in Schwäbisch Gmünd für die lokale Integrationspolitik eine wichtige Rolle. Dieses Thema steht auch im Fokus der lokalen Presse. Ziel ist die Erarbeitung eines umfassenden Konzeptes zur Unterbringung und zu den Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten von Flüchtlingen. Die Teilnahme am Forschungs-Praxis-Projekt hat in diesem Handlungsfeld ebenfalls wichtige Akzente gesetzt.

Main-Kinzig-Kreis und Stadt Schlüchtern – Förderung der Willkommenskultur

Der Fokus des Coachingprogramms wurde auf zwei Pilotabteilungen gelegt: Beteiligt waren das Kommunale Center für Arbeit (KCA) und das Sozialamt der Kreisverwaltung sowie die dem Ordnungsamt angehörigen Abteilungen Standesamt und Einwohnermeldeamt der Stadtverwaltung.

Die erarbeiteten Maßnahmen bewegen sich vornehmlich im Bereich des Auf- und Ausbaus einer Willkommenskultur für Neuzugewanderte. Im KCA sollen beispielsweise die Handlungs- und Beratungskompetenzen der Leistungssachbearbeitenden sowie das Hausleitsystem mit Blick auf Interkulturalität verbessert werden. In den Pilotabteilungen der Stadtverwaltung soll eine Willkommensmappe eingeführt werden, die der Erstorientierung für Neubürgerinnen und Neubürger dient. Zudem sollen regelmäßige Einbürgerungsfeiern stattfinden. Zugleich wurde vorgeschlagen,

die bereits vorhandenen Lotsenstrukturen stadtwweit prominenter zu machen und weiterzuentwickeln sowie die Sprachbarrieren durch die Übersetzung ausgewählter und wichtiger Informationsbroschüren abzubauen. Darüber hinaus sollen bereits laufende Aktivitäten professionalisiert, der Netzwerkausbau und die lokale Integrationsarbeit vor allem auf struktureller Ebene vorangetrieben werden. Die Stadt Schlüchtern hat im Rahmen des hessischen Landesprogramms „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ eine Förderung beantragt, um die im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes erarbeiteten Ziele und Maßnahmen umsetzen zu können.

Landkreis und Hansestadt Stendal – Aufbau einer städtischen Willkommenskultur

Landkreis und Hansestadt Stendal haben gleich zu Projektbeginn beschlossen, den Fokus des Forschungs-Praxis-Projektes auf die Hansestadt zu legen. Dementsprechend erfolgte die Auswahl der zwei Pilotabteilungen für den Coachingprozess auf Ebene der Stadtverwaltung. So haben das städtische Ordnungsamt sowie die Jugendarbeit und Stadtentwicklung Ziele und Maßnahmen zur Forcierung der interkulturellen Öffnung in Stendal erarbeitet. Der Ausbau der Willkommenskultur soll künftig eine wichtige Rolle spielen. Hierzu wurde im Rahmen des Projektes beschlossen, einerseits über eine mehrsprachige Hausbeschilderung die Orientierung im Verwaltungsgebäude zu verbessern und gleichzeitig die interkulturellen Kompetenzen der Mitarbeitenden mit viel Bürgerkontakt durch interkulturelle Schulungen weiterzuentwickeln. Im Verlauf des Projektes wechselte die bis dato in der Stadtverwaltung angesiedelte Stelle des Integrationskoordinators in die Zuständigkeit der Kreisverwaltung. Es ist daher zu erwarten, dass sich dadurch künftig Impulse für interkulturelle Öffnung auch für die Kreisverwaltung ergeben werden.

5.5 Bewertung der Ergebnisse und der Umsetzung des Prozesses

In diesem Abschnitt sollen die im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes gewonnenen Erfahrungen betrachtet und die Ergebnisse kritisch reflektiert werden. Dadurch können auch andere Kommunen, die strukturelle Ähnlichkeiten mit den beteiligten Projektkommunen aufweisen, von diesen Erfahrungen profitieren und die entsprechenden Empfehlungen zur Ausgestaltung von interkultureller Öffnung für sich zu nutzen.

Einschränkend ist anzumerken, dass die erzielten Ergebnisse in jeder Projektkommune in deren individuellem Kontext, den daraus resultierenden Handlungsmotiven und Herangehensweisen zu bewerten sind. Eine Stadt wie Bergen, die sich angesichts des bevorstehenden Abzugs der dort stationierten britischen NATO-Truppen in einem Konversionsprozess befindet, steht vor ganz spezifischen Herausforderungen und wird interkulturelle Öffnung mit einer anderen Motivation und Gesamtausrichtung betreiben als beispielsweise die Stadt Bad Kissingen, wo die Weiterentwicklung der Standortfaktoren als Kurort im Vordergrund steht.

Die Erfahrungen im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes haben deutlich gemacht, dass es für viele Verwaltungen – gedanklich wie auch praktisch – ein großer Schritt vom Wunsch nach einer interkulturellen Öffnung hin zu einer umfassenden interkulturellen Ausrichtung der gesamten Organisation ist. Rückblickend ist es in allen Projektkommunen gelungen, eine grundlegende Sensibilisierung für das Thema Interkulturalität und die impliziten Chancen und Herausforderungen zu erzielen. Dies haben die Feedbacks aller Beratungs- und Coaching-Veranstaltungen ergeben. Insgesamt hat sich die Vorgehensweise im Projekt mit einer Diagnosephase (Erhebungen), Strategieentwicklungsphase (Coachingphase zur Erarbeitung von Zielen und Maßnahmen) und Umsetzungsphase bewährt. Mit den Ergebnissen der Erhebungen standen den Projektkommunen Grundlagen zur Bewertung der kommunalen Integrationspolitik sowie Hinweise zu Potenzialbereichen und zur Weiterentwicklung der eigenen integrationspolitischen Ansätze zur Verfügung. Darauf aufbauend konnten im Rahmen des Coachingverfahrens gezielte Maßnahmen erarbeitet werden.

Alle Kommunen konnten erste Erfahrungen mit der Umsetzung interkultureller Öffnung machen. Hierbei gab es durchaus unterschiedliche Positionierungen und Geschwindigkeiten. Nicht immer wurde das Projektthema mit der gewünschten Priorität angegangen und der Prozess aktiv gestaltet. In einigen Fällen fehlte der notwendige Rückhalt beziehungsweise eine klare Positionierung der zuständigen Führungskräfte zur interkulturellen Öffnung, in anderen Fällen waren Mitarbeitende von der Notwendigkeit der interkulturellen Öffnung nicht überzeugt. Um interkulturelle Öffnung als Veränderungsprozess in den Kommunen erfolgreich zu gestalten, ist es notwendig, eine selbstverpflichtende Verbindlichkeit einzugehen, die Ziele und das Verfahren transparent zu kommunizieren, Ressourcen dafür freizustellen und um Akzeptanz bei den Mitarbeitenden zu werben.

Reaktionen auf Veränderungsprozesse in der Verwaltung

Veränderungsprozesse bringen häufig Vorbehalte, Ängste und Unverständnis für die Notwendigkeit von Neuerungen und teilweise auch ablehnendes Verhalten mit sich. Der Grad der Veränderungswilligkeit ist hierbei stark abhängig von der Organisationskultur und den Zielsetzungen, die eine Organisation verfolgt.

Fehlende personelle Ressourcen und die zunehmende Arbeitsverdichtung waren die häufigsten Gründe einer eher ablehnenden Haltung gegenüber dem Veränderungsprozess. Das Verfahren zur interkulturellen Öffnung wurde als weitere Belastung der Mitarbeitenden gesehen. Deshalb sollte der Mehrwert der interkulturellen Öffnung für eine Verwaltung zu Beginn des Prozesses verdeutlicht werden, wie beispielsweise die Steigerung der Arbeitseffektivität auf Mitarbeiterseite und die Verbesserung der Kundenzufriedenheit durch eine erhöhte Serviceorientierung der Verwaltung.

Einbindung der Verwaltungsspitze, der Führungskräfte und der Politik

Um diese Transparenz, Akzeptanz und Identifikation im Hinblick auf einen Prozess der interkulturellen Öffnung herzustellen, ist es unabdingbar, dass ein solches Vorhaben durch den Verwaltungsvorstand wie auch die Führungskräfte unterstützt und aktiv mitgetragen wird. Die Möglichkeit, strategische Ziele für das Forschungs-Praxis-Projekt zu formulieren, haben alle Projektkommunen dazu genutzt, durchaus individuelle und den jeweiligen kommunalen Herausforderungen gerecht werdende strategische Profile zu erarbeiten.¹⁵⁰

Da interkulturelle Öffnung auch ein strategische Ausrichtung beinhaltet, spielen die Mobilisierung, Aktivierung und stetige Einbindung der Verwaltungsspitze sowie die Akzeptanz durch die Politik für das Gelingen des Prozesses eine sehr wichtige Rolle. In die Führungskräfteworkshops zu Beginn des Projektes war in der Regel die Mehrzahl der Führungskräfte eingebunden. Allerdings bestand zwischen den im Rahmen des Führungskräfteworkshops sensibilisierten Führungskräften und den ausgewählten Pilotabteilungen nicht in allen Fällen eine fachliche Verbindung. Der Rückhalt durch die Führungskräfte der Verwaltung konnte nicht an allen Standorten realisiert werden und dies hatte direkte Auswirkungen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Mitarbeitenden und somit auch auf die Projektergebnisse.

Kommunikation des Projektanliegens

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es wichtig ist, ein solches Coachingverfahren mit seinen Intentionen und Abläufen intern gut zu kommunizieren, um die Mitarbeitenden für den Prozess zu gewinnen. Dies war nicht immer gegeben und hat in einigen Kommunen zu Verunsicherungen, Wissenslücken und Akzeptanzproblemen geführt. Allen Beteiligten muss deutlich sein, dass ein solcher Veränderungsprozess keinen Projektcharakter hat, sondern eine zentrale Rolle für die wei-

¹⁵⁰ In Bad Kissingen betrifft dies beispielsweise das Zukunftsprofil der Stadt als Gesundheitsstandort. In Bergen will man versuchen zu verhindern, dass der Abzug der Briten zu einem Einbruch der Bevölkerungszahlen führt.

tere strategische Ausrichtung der Verwaltungsarbeit der Zukunft spielt und somit von allen involvierten Personen ein hohes Maß an Selbstverpflichtung erfordert.

Auswahl der Pilotabteilungen

Die Arbeit mit ausgewählten Pilotabteilungen ist für Verwaltungen mittlerer Größe (Kommunen ab 20.000 Einwohnern) eine sinnvolle Herangehensweise, um Prozesse interkultureller Öffnung in einer Kommune im ländlichen Raum anzustoßen. Um noch bessere Ergebnisse zu erzielen, könnte es sich im Rückblick hier auch anbieten, geschlossene Workshops mit allen Mitarbeitenden und Führungskräften einer Abteilung abzuhalten und den Prozess in dieser Abteilung intensiv zu begleiten. Dadurch können unterschiedliche Perspektiven zusammengetragen und der Veränderungsprozess gemeinsam gestaltet werden. Die erarbeiteten Ergebnisse sind damit näher an den tatsächlichen Bedarfen und der täglichen Arbeitsrealität und finden somit in der Umsetzungsphase mehr Akzeptanz.

Bei der Umsetzung der strategischen Ziele und bei der Auswahl der Pilotabteilungen spielte die Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Bürgerkontakt eine besondere Rolle. Entsprechend waren die im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes ausgewählten Pilotabteilungen häufig im Bereich Sicherheit und Ordnung angesiedelt, deren Kundenkontakt besonders intensiv und teilweise auch konfliktträchtig ist. In einigen Projektkommunen wurde darüber hinaus der Bereich Soziales als Pilotabteilung ausgewählt, in dessen Verantwortungsbereich in vielen Fällen auch die Integration liegt. Insgesamt hat jede Kommune eine sehr heterogene Auswahl an Pilotabteilungen vorgenommen, deren Arbeitsbereiche bis auf den Kundenkontakt inhaltlich oft in keiner Verbindung zueinander standen. Kombiniert mit den begrenzten Projektressourcen, aber auch den häufig limitierten Zeitressourcen auf Seiten der ausgewählten Abteilungen hat diese heterogene Auswahl der Pilotabteilungen die Abläufe in den Pilotworkshops teilweise erschwert, da eine inhaltlich vertiefte Arbeit aufgrund dieser Konstellation nicht immer möglich war.

Für kleine Verwaltungen war dieses Vorgehen allerdings schwer realisierbar, da Abteilungen oft nur aus sehr wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestehen, die zudem mehrere fachliche Bereiche repräsentieren. Hier müsste über ein alternatives Verfahrensmodell nachgedacht werden, das die Ressourcen und Möglichkeiten kleiner Verwaltungen stärker berücksichtigt.

Gemeinsamer Prozess von Stadt- und Kreisverwaltung

Die gemeinsame Teilnahme von Stadt- und Kreisverwaltung an den Seminaren und Coachings fanden alle beteiligten Personen in den Projektkommunen sehr förderlich und positiv für den Austausch und die Intensivierung der Zusammenarbeit. Aus Sicht der Steuerung eines Veränderungsprozesses muss diese heterogene Zusammensetzung jedoch kritisch betrachtet werden, denn mit der Einbeziehung von Mitarbeitenden aus Stadt- und Kreisverwaltung treffen häufig zwei sehr unterschiedliche Organisationskulturen mit voneinander abweichenden Regeln, Arbeitsweisen, Handlungsspielräumen und Hierarchieverständnissen aufeinander. Es scheint daher sinnvoll, Veränderungsprozesse unterschiedlicher Organisationen getrennt zu steuern, um der Komplexität der unterschiedlichen Organisationslogiken und -kulturen gerecht zu werden. Im Verlauf des Prozesses sind punktuelle Zusammenkünfte zum Erfahrungsaustausch durchaus denkbar und wünschenswert.

Erarbeitete Ziele und Maßnahmen in den Pilotworkshops

Im Rahmen der Workshops mit den Pilotabteilungen haben alle Gruppen den Projektprozess dazu genutzt, Ziele und Maßnahmen für die interkulturelle Ausrichtung der beteiligten Stadt- oder Kreisverwaltung zu entwickeln.

In den Führungskräfteworkshops waren teilweise recht visionäre Ziele entwickelt worden, die im weiteren Prozess in der Arbeit mit den Pilotabteilungen eine eher untergeordnete Rolle spielten. Der Fokus hat sich an dieser Stelle auf die individuellen Herausforderungen der jeweiligen Abteilungen verlagert. So kam es, dass in den Pilotworkshops viele gute Maßnahmenvorschläge auf prozessualer Arbeitsebene erarbeitet wurden, diese aber nur in Ansätzen die strategischen Ziele reflektierten. Es fehlte an einigen Stellen die Kongruenz der Ergebnisse auf den unterschiedlichen involvierten Ebenen.

Wie vorgesehen, hat die aktive Umsetzung von Maßnahmen im Projektzeitraum bereits begonnen und konnte teilweise sogar abgeschlossen werden. Auffällig viele entwickelte Maßnahmen dienen dem Abbau von Sprachbarrieren, wie der Einsatz von Dolmetschern oder die Übersetzung von Formularen und Flyern in die Sprachen der vor Ort größten Migrantengruppen. Unzureichende Sprachkompetenzen stellen eine große Herausforderung gerade in der Kundenkommunikation im Verwaltungskontext dar, erschweren die Arbeitsabläufe und führen zu Unzufriedenheit auf beiden Seiten. So gut wie alle verabredeten Maßnahmen tangieren eher die sachlich-strukturelle Ebene und weniger Veränderungen auf der individuell-emotionalen Ebene.

Veränderung der Organisationskultur

Ein erfolgreicher Veränderungsprozess ist ein top-down- wie auch ein bottom-up-Prozess zugleich. Einerseits spielt die individuelle Haltung der Mitarbeitenden für die Veränderungswilligkeit einer Organisation eine entscheidende Rolle. Andererseits liegt im Selbstverständnis einer Organisation begründet, dass ihre Kultur die Denk- und Handlungsweisen der Mitarbeitenden in entscheidender Weise beeinflusst. In diesem wechselseitigen Prozess ist es beispielsweise von Bedeutung, ob sich eine Organisation als lernende, veränderungsbereite Organisation versteht oder nicht. Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes wurden nur vereinzelt Ansätze zu organisationskulturellen Veränderungen entwickelt. Ein erster Schritt könnte beispielsweise die erneute Zusammenkunft mit ausgewählten Führungskräften sein, bei der die formulierten strategischen Ziele nochmals diskutiert werden, um anschließend zu definieren, welche Abteilungen in die Arbeit an diesen strategischen Zielen involviert werden sollten.

Verstetigung des Prozesses

Im Idealfall werden die Projektkommunen die ersten, bereits gemachten Schritte dazu nutzen, um die Ansätze der interkulturellen Öffnung in ihren Verwaltungen zu verstetigen. Für eine Verstetigung des Prozesses bedarf es gezielter Coaching-Schritte, die dann langfristig über die Pilotabteilungen hinaus in alle Verwaltungsabteilungen wirken können. Hierzu kann künftig entweder *vertikal* oder aber *horizontal* vorgegangen werden:

Eine *vertikale* Herangehensweise bedeutet, dass der Fokus des Prozesses der interkulturellen Öffnung zunächst weiterhin auf den ausgewählten Pilotabteilungen liegt. Diese müssten sich weiter intensiv mit den eingeleiteten Prozessen beschäftigen und definieren, welche weiteren Maßnahmen für eine optimale Umsetzung der interkulturellen Öffnung erforderlich sind. Das *horizontale* Modell impliziert, dass mit den in den ausgewählten Pilotabteilungen gemachten Erfahrungen eine Streuung des Prozesses in die Breite, also in weitere Verwaltungsabteilungen hinein stattfindet. Um andere Abteilungen in der Verwaltung von der Sinnhaftigkeit sowie dem Mehrwert eines solchen Prozesses zu überzeugen, müsste die interkulturelle Öffnung – und, wichtiger noch, die bisherigen Erfolge – öffentlichkeitswirksam innerhalb der Verwaltung beworben werden.

Für das frühe Stadium, in dem sich der Großteil der Projektkommunen zum gegenwärtigen Zeitpunkt befindet, ist die Verknüpfung der interkulturellen Öffnung mit der Integrationsarbeit durchaus angemessen. Mit Blick auf die ambitioniert formulierten strategischen Ziele in allen Projektkommunen wird jedoch deutlich, dass die interkulturelle Öffnung langfristig nicht allein in

ausgewählten Abteilungen als Pilotprojekt fortgeführt werden sollte. Wenn interkulturelle Öffnung Zuwanderung anregen und die Attraktivität einer Stadt steigern soll, müssen hierzu alle Verwaltungsabteilungen im Sinne einer Querschnittsaufgabe involviert werden.

Erste erfolgreiche Erprobungen von Prozessen der interkulturellen Öffnung von Verwaltungen zeigen, dass diese durchaus Vorbildcharakter in diesem Themenfeld für andere Institutionen haben können, zum Beispiel für ortsansässige Unternehmen, Vereine, Verbände oder Kammern, für die der Umgang mit kultureller Vielfalt in Zeiten des Fachkräftemangels ebenfalls eine zunehmend wichtige Rolle spielt.

5.6 Exkurs: Umsetzung von Veränderungsprozessen in Kommunen

Im Rahmen eines kleinen Exkurses beschreibt dieses Kapitel, worauf generell geachtet werden sollte, wenn Veränderungsprozesse in Verwaltungen angestoßen und erfolgreich durchgeführt werden sollen. Die folgenden Empfehlungen stellen Instrumente für die Steuerung eines Veränderungsprozesses in Kommunen vor. Sie gehen dabei auf die Erfahrungen mit Veränderungsprozessen in verschiedenen Kommunen und Organisationen sowie konkret auf die Erfahrungen und Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projektes zurück. Entsprechend der verschiedenen Ebenen, die in einem derartigen Veränderungsprozess beteiligt werden müssen, wurde zwischen Empfehlungen für die „Steuerungsebene“, die „Projektebene“, die „Qualifizierungsebene“ sowie die „Kommunikationsebene“ unterschieden. Die Empfehlungen bieten dabei natürlich nur eine Orientierung: Sie müssen im Anwendungsfall auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort sowie auf die individuelle Bedarfslage angepasst werden.

Steuerungsebene

Impuls für den Veränderungsprozess

Die Motivation für eine Veränderung in einer kommunalen Verwaltung hat auf die Art und Weise, wie diese vollzogen wird, eine große Wirkung. Entsprechend müssen sich die Initiatoren auf der Steuerungsebene zunächst darüber im Klaren sein, woher der Impuls für Veränderungsprozesse kommt. Dies kann unter anderem eine konkrete Situation oder ein konkreter Bedarf in der Kommune sein – beispielsweise das Fehlen von Fachkräften im Gesundheits- und Pflegebereich. In diesem Fall ist die Herausforderung vielen beteiligten Akteuren bewusst und es besteht oftmals bereits eine generelle Offenheit für einen Veränderungsprozess. Denkbar ist aber auch, dass der Anstoß durch lokale Akteure – beispielsweise den Bürgermeister, Vertreter der Kommunalpolitik, einzelne Dezernenten, Integrationsbeauftragte, Wirtschaftsverbände oder Migrantenselbstorganisationen – gegeben wird. In diesem Fall kann es sein, dass zunächst für die Notwendigkeit eines Veränderungsprozesses sensibilisiert und geworben werden muss.

Grundsätzlich sind beide Arten von Impulsen denkbar. Erfolgt der Impuls für die Veränderung eher *top-down* – also beispielsweise von der Verwaltungsspitze, die langfristig die demografische Perspektive ihrer Kommune verbessern möchte – können in der Projektdurchführung stärkere partizipative Elemente wichtig sein, um relevante Akteure nachträglich in den Prozess einzubinden.

Entscheidung für einen gesteuerten Veränderungsprozess

Als einer der wichtigsten ersten Schritte sollte auf der Führungsebene, beispielsweise durch die Verwaltungsspitze und/oder die Gremien der Kommunalpolitik, eine bewusste Entscheidung für einen gesteuerten Veränderungsprozess getroffen werden. Das erfordert in der Regel eine grundsätzliche Entscheidung, dem Thema über eine gewisse Zeit eine erhöhte Priorität zu verleihen sowie Personal und Ressourcen zur Erreichung eines oder mehrerer Ziele dieser Veränderung einzusetzen.

Gerade in der Frage gezielter Zuwanderung in ländlich geprägten Kommunen sind Veränderungen und Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen notwendig, die ohne den koordinierenden Rahmen eines gesteuerten Prozesses kaum bewältigt werden können. Die Entscheidung durch die Führungsebene bietet dabei die Grundlage für alle weiteren Umsetzungsschritte. Insbesondere in kommunalen Verwaltungen erreicht ein Veränderungsprozess erst mit dieser Unterstützung das notwendige Gewicht, damit beispielsweise auch strukturelle Veränderungen vorgenommen werden können.

Entwicklung einer Prozessarchitektur

Die Prozessarchitektur legt schließlich das „Wie“ des Veränderungsprozesses fest. In dieser Phase müssen noch keine konkreten Ziele benannt werden. Dafür sollte zu Anfang des Prozesses zumindest bereits grob festgelegt werden, welche Schritte auf welchen Ebenen unternommen werden und welche Akteure in den Prozess mit einbezogen werden. Handelt es sich um einen interkulturellen Öffnungsprozess in allen Abteilungen der Verwaltung oder nur in ausgewählten Abteilungen? Wie können die Ergebnisse auf andere Verwaltungsbereiche übertragen werden? Ist eine Beteiligung der Bevölkerung vor Ort geplant? Um diese Fragen frühzeitig zu klären, muss ein Umsetzungsplan auf der Steuerungsebene entwickelt werden.

Zudem gibt die Prozessarchitektur dem Veränderungsprozess einen gewissen Zeitrahmen. Gerade bei längerfristigen Veränderungen, wie sie in strukturschwachen ländlichen Kommunen notwendig sein können, ist ein solcher Zeitrahmen sinnvoll: Hier kann anhand von Meilensteinen festgehalten werden, welche Schritte bis wann erfolgt sein sollen. Dadurch kann der Prozess leichter in das Alltagsgeschäft der Verwaltung integriert werden und wird zudem auch für Außenstehende transparent.

Einrichtung einer Steuerungsgruppe

Bevor die Umsetzungsphase beginnt, sollte die Einrichtung einer Steuerungsgruppe geprüft werden. Eine derartige Gruppe kann als Entscheidungsgremium während des Prozesses fungieren. Eine Veränderung wie im Forschungs-Praxis-Projekt ist ein dynamischer Prozess. Das bedeutet, dass nicht alle Faktoren von Anfang an bekannt sind. Oftmals müssen deshalb die nächsten Projektschritte, teilweise aber auch Bestandteile der Prozessarchitektur auf die Bedarfe vor Ort angepasst werden. So könnte beispielsweise im Rahmen eines interkulturellen Öffnungsprozesses in einer Kommune der Wunsch von Unternehmen aufkommen, eine stärkere Verzahnung zwischen der lokalen Wirtschaft und der Verwaltung zu erreichen. Vielleicht möchten bislang nicht involvierte Migrantenorganisationen ebenfalls im Prozess gehört werden, beispielsweise wenn es um die Neuausrichtung der städtischen Ausländerbehörde geht. Denkbar ist auch, dass die anfangs festgelegten Meilensteine einzelner Projektschritte nicht erreicht werden können und dies eine Veränderung des Projektablaufes notwendig macht. Im Rahmen einer Steuerungsgruppe können diese Änderungen aufgenommen und bei Bedarf an das Projektdesign angepasst werden. Die Steuerungsgruppe kann zudem die Kommunikation des Veränderungsprozesses nach innen und nach außen übernehmen und somit für die Außendarstellung des Projektes verantwortlich sein.

Die auszuwählenden Personen in der Steuerungsgruppe sind dabei von großer Bedeutung. Die Auswahl sollte unterschiedliche Hierarchieebenen und Funktionen berücksichtigen. In der Steuerungsgruppe sollten sowohl Personen vertreten sein, die den Veränderungsprozess voranbringen wollen, als auch solche, die dem Prozess eher kritisch gegenüberstehen. Durch die Einbindung im Rahmen der Steuerungsgruppe haben Letztere die Möglichkeit, Kritik zu artikulieren, die im weiteren Projektverlauf konstruktiv aufgenommen werden kann. Werden kritische Personen nicht beteiligt, sind sie unter Umständen eher geneigt, den Veränderungsprozess im Nachhinein zu sabotieren oder sich an entscheidenden Schritten nicht zu beteiligen.

Projektebene

Durchführung eines Prozess-Kick-off

Um zukunftsfähig zu sein, sind Veränderungsprozesse für jede Organisation und für jede Gesellschaft notwendig. Dennoch werden sie von den Beteiligten zunächst selten mit großem Enthusiasmus aufgenommen. Veränderungsprozesse bedeuten sowohl individuell wie organisatorisch einen Mehraufwand und eine Umgewöhnungszeit. Deshalb müssen sie nachvollziehbar und transparent sein.

Gerade bei größeren Veränderungsprozessen ist es daher wichtig, gleich zu Anfang der Umsetzungsphase auf der Projektebene eine Identifikation mit dem Vorhaben herzustellen. Dies kann beispielsweise in Form einer Kick-off-Veranstaltung geschehen. Der Kreis der Teilnehmer kann sich dabei auf die Führungsebene der Verwaltung beschränken, eine solche Veranstaltung kann aber je nach Vorhaben auch auf die gesamte Belegschaft einer Verwaltung ausgeweitet oder sogar für die Bürgerinnen und Bürger geöffnet werden. Wichtig ist es, dass die für den Prozess relevanten Personen einen Ausblick auf das Veränderungsvorhaben erhalten und sie durch einen klaren Kosten-Nutzenabgleich von der Sinnhaftigkeit des Unterfangens überzeugt werden. Dies ist gerade auch bei eher „weichen“ Themen wie der interkulturellen Öffnung der Verwaltung notwendig, da diese nicht nur eine Veränderung der Prozesse und Abläufe, sondern auch der individuellen Einstellung der Führungskräfte und Mitarbeitenden mit sich bringen sollen.

Etablierung von Promotoren

Auch mit dem Rückhalt der Führungskräfte und einer funktionierenden Steuerungsgruppe braucht ein Veränderungsvorhaben wie eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung Promotoren, die den Prozess auch zwischen den einzelnen Projektschritten und Sitzungen vorantreiben, Konflikte und Hürden identifizieren, wenn möglich Lösungen entwickeln und Akzeptanz bei den Prozessbeteiligten schaffen. Diese Personen oder Personengruppen sollen schließlich auch dafür sorgen, dass die im Veränderungsprozess angestoßenen Ziele und Maßnahmen keinen bloßen Projektcharakter haben, sondern nachhaltig in der Organisation verankert werden. Da in Verwaltungen normalerweise ein eher stark ausgeprägtes Hierarchieverständnis vorherrscht, ist die Position und die organisationale Verankerung der Promotoren von großer Bedeutung: Die Person sollte in ihrer Funktion hoch genug angesiedelt sein, um den Veränderungen ein gewisses Gewicht verleihen zu können.

Diagnosephase

Jeder Veränderungsprozess braucht eine Diagnosephase. Ohne den Ist-Zustand zu kennen, lassen sich die Ziele des Veränderungsprozesses nur sehr allgemein bestimmen. In der Frage der interkulturellen Öffnung wird beispielsweise ermittelt, welche Bereiche bereits in dieser Hinsicht gut aufgestellt sind und in welchen es noch Veränderungsbedarf gibt. Die Diagnosephase hilft so, in dem für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anfangs noch unklaren Änderungsvorhaben konkrete Entwicklungsmöglichkeiten herauszuarbeiten.

Methodisch können je nach Größe des Veränderungsvorhabens qualitative Interviews mit relevanten Akteuren, eine quantitative Mitarbeiterbefragung oder Diagnoseworkshops durchgeführt werden. Diese helfen, das interne Wissen in der Organisation als Potenzial für die Veränderung zu nutzen. Für die Prozessoptimierung kann dieser interne Blick beispielsweise um teilnehmende Beobachtungen durch externe Fachexperten oder Interviews mit Verwaltungskunden ergänzt werden.

Im Falle von Kommunen, die durch einen Veränderungsprozess eine verstärkte Zuwanderung erreichen wollen, ist diese externe Perspektive von entscheidender Bedeutung: Wie wirken die Angebote der Verwaltung und ihre Kommunikation auf Außenstehende? Wird die Verwaltung als

offen und dienstleistungsorientiert oder als bürokratische und anordnende Eingriffsbehörde wahrgenommen? Diese Fragen können nicht aus der Verwaltung heraus beantwortet werden. Die Diagnosephase kann dazu dienen, Licht auf diese blinden Flecken zu werfen und daraus Schlüsse für den weiteren Prozess zu ziehen.

Entwicklung von Visionen und Zielen

Auf der Grundlage der Diagnosephase lassen sich die Ziele des Veränderungsprozesses genauer definieren. Zuvor kann jedoch eine gemeinsame Vision entwickelt werden, wie die eigene Organisation nach dem erfolgreich durchgeführten Veränderungsprozess aussehen soll. Im Falle des Forschungs-Praxis-Projektes könnte diese Vision für eine Kommune darin bestehen, durch eine erfolgreiche interkulturelle Öffnung so attraktiv für Zuwanderung zu werden, dass sie ihre demografischen Herausforderungen meistern kann und sich durch neuzugewanderte Fachkräfte zu einem starken Wirtschaftsstandort entwickelt.

Wichtig ist es jedoch, die Vision auf die konkreten Gegebenheiten anzupassen und sie unter Beteiligung möglichst vieler partizipativ zu erarbeiten. Eine Vision hat nicht nur die Funktion eines (idealen) übergeordneten Ziels des Veränderungsprozesses. Sie soll vielmehr eine Binde- und Identifikationswirkung für die beteiligten Personen haben. Entsprechend muss über die Vision eine gewisse Einigung bestehen.

Die Festlegung von Zielen hilft dabei, die Annäherung an diese Vision in konkrete Teilschritte zu untergliedern. Inhaltlich und von ihrer Reichweite können Ziele dabei sehr unterschiedlich ausfallen: von kurzfristigen Zielen, die mit geringem oder keinem Ressourcenaufwand zu erreichen sind, bis hin zu langfristigen Zielen, deren Realisierung große Teile der Organisation dauerhaft beschäftigen wird. Die Einrichtung eines internen Dolmetscherpools wäre dabei ein Beispiel für die erste, die dauerhafte Veränderung des Images der Stadtverwaltung über regionale Grenzen hinaus ein Beispiel für die zweite Variante.

Bei der Definition von Zielen hilft die bekannte *SMART-Regel*. Ziele müssen ...

- ... **s**pezifisch sein,
- ... **m**essbar sein,
- ... von den Empfängern beziehungsweise Durchführenden **a**kzeptiert werden,
- ... in ihrer Erreichbarkeit **r**ealistisch sein,
- ... klar **t**erminiert werden.

Maßnahmen und Teilprojekte

Maßnahmen bezeichnen schließlich die Veränderungen, die auf der operativen Ebene zur Erreichung der Ziele und zur Annäherung an die Vision durchgeführt werden. Je nach Größe des Veränderungsprozesses können dafür auch sogenannte Teilprojekte eingerichtet werden: Eine Stadtverwaltung, die sich interkulturell öffnen möchte, könnte sich beispielsweise zum Ziel setzen, ihre Quote von Auszubildenden mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, könnten Führungskräfte und Mitarbeitende der Personalabteilung in einem Teilprojekt entsprechende Maßnahmen erarbeiten. Dieses Vorgehen hat zwei Vorteile: Zum einen werden die Maßnahmen von der Stelle entwickelt, die sie später umsetzen soll. Die Mitarbeitenden vor Ort kennen Hindernisse und Möglichkeiten und können so den besten Weg zur Erreichung des Zieles entwickeln. Zum anderen sind die Mitarbeitenden in den Teilprojekten nicht nur Betroffene, sondern werden aktive Gestalter des Veränderungsprozesses. Durch diese Beteiligung erhöhen sich die Chancen, eine größere Akzeptanz für die entwickelten Maßnahmen zu erreichen und diese auch dauerhaft in der Verwaltung zu etablieren.

Evaluation

Eine Evaluation des Veränderungsprozesses stellt ein wichtiges Instrument im Projektverlauf dar. Sie wird klassischerweise als Abschluss des Projektes vorgenommen, kann jedoch auch als ein Zwischenschritt definiert werden. Eine Evaluation während des Prozesses stellt sicher, dass die vereinbarten Meilensteine eingehalten werden und hilft dabei, Hindernisse schon frühzeitig zu erkennen. Das gibt beispielsweise der Steuerungsgruppe die Möglichkeit, rechtzeitig die Projektarchitektur oder die Projektressourcen (auch in Form von personellem Arbeitseinsatz) so umzustrukturieren, dass der Projekterfolg noch erreicht werden kann.

Eine Evaluation nach dem Projektende ermöglicht, die Erreichung der gesetzten Ziele zu überprüfen und anhand dessen die Wirksamkeit von Maßnahmen festzustellen. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn beispielsweise in einem interkulturellen Öffnungsprozess nur mit bestimmten Pilotabteilungen gearbeitet wurde. Die Evaluation des Veränderungsprozesses identifiziert dabei, welche Maßnahmen und Projektschritte besonders erfolversprechend sind und auch auf andere Abteilungen übertragen werden können und sollten.

Eine wirkungsvolle Evaluation sollte bereits in der Projektarchitektur und der Konzeption der einzelnen Projektschritte mitgedacht werden. Dazu gehört es, überprüfbare und zeitlich terminierte Meilensteine zu definieren und Ziele auch auf ihre Messbarkeit hin zu formulieren.

Qualifizierungsebene

Bedarfsklärung

Ein Veränderungsprozess betrifft nicht nur die Strukturen und Prozesse einer Organisation. Auch die Kompetenzen der Führungskräfte und Mitarbeitenden spielen in der Regel eine wichtige Rolle. Gerade eine für Zuwanderung wichtige Willkommenskultur hat weniger mit Arbeitsabläufen als beispielsweise mit Dienstleistungskompetenzen einer Verwaltung zu tun. Entsprechend rückt auch die Qualifizierungsebene im Veränderungsprozess in den Fokus. Zu Anfang muss jedoch geklärt werden, welche Kompetenzen bereits in der Organisation vorhanden sind und welche für die Zielsetzung des Veränderungsprozesses noch ausgebaut oder ergänzt werden sollten. Hierbei geht es sowohl um die individuellen Kompetenzen der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch um Kompetenzen, die vielleicht der gesamten Organisation noch fehlen.

Führungskräfteentwicklung

Führungskräfte nehmen in einem Veränderungsprozess eine ganz besondere Rolle ein. Da der Prozess in der Regel *top-down* initiiert wird, gilt es zunächst, die Führungskräfte für das Vorhaben zu gewinnen, da sie zumindest für ihren Bereich wichtige Schlüsselfiguren sein können. Ihnen obliegt oftmals die Definition, aber auch das Durchsetzen von neuen Maßnahmen. Das erfordert einen sensiblen Umgang mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und auf Seiten der Führungskräfte eine erhöhte Verantwortlichkeit. Die Führungskräfte müssen dabei Akzeptanz für den Prozess schaffen, aufkommende Konflikte managen und zur Umsetzung der Maßnahmen motivieren. Entsprechend sollte der Führungskräfteentwicklung in einem Veränderungsprozess ausreichend Raum gegeben werden.

Personalentwicklung für Fokuspersonen

Wenngleich die Qualifizierungsebene für den Erfolg des Veränderungsprozesses wichtig ist, können in der Regel nicht alle Mitarbeitenden im Prozess geschult werden. Insbesondere in Kommunalverwaltungen mit begrenzten Ressourcen gilt es, die Mitarbeitenden bedarfsorientiert zu qualifizieren. Dafür müssen Fokusgruppen definiert werden, bei denen die Qualifizierungsmaßnahmen am sinnvollsten sind. Dies können beispielsweise Mitarbeitende mit intensivem Kundenkontakt, bestimmte Abteilungen oder Hierarchieebenen sein.

Angebot von Coachings für Führungskräfte und Schlüsselpersonen

Der Erfolg eines Veränderungsprozess hängt maßgeblich von Einzelpersonen ab. Führungskräfte und Schlüsselpersonen, wie beispielsweise die Change-Agents der Organisation, können durch ein Coaching-Angebot unterstützt werden. Ziel dabei ist es, individuell die für den Prozess notwendigen Kompetenzen fortzuentwickeln und den Verantwortungsträgern durch fachliche Expertise im Veränderungsprozess beratend zur Seite zu stehen. Das Coaching-Angebot kann in Form von Workshops für bestimmte Gruppen, aber auch in Einzelgesprächen durchgeführt werden.

Durchführung von Supervision

Während das Coaching in die Zukunft blickt, kann über eine Supervision der bisherige Prozess reflektiert werden. Im Gegensatz zu einer Evaluation, in der der Prozess anhand von festen, vorher definierten Größen, Kennzahlen und Meilensteinen überprüft wird, stehen in der Supervision die individuellen und gruppenspezifischen Veränderungen im Vordergrund. Ein Veränderungsprozess kann beispielsweise Fragen über das bisherige Verständnis der Arbeitsrollen, der Zusammenarbeit und der Führungsaufgaben aufwerfen. In einer Supervision können auch diese Veränderungen in relevanten Gruppen aufgefangen werden. Aus dieser Reflexion lassen sich Erkenntnisse für das weitere Projektvorhaben gewinnen und Konfliktpotenziale frühzeitig erkennen und auflösen.

Kommunikationsebene

Entwicklung eines Kommunikationsplans

Ein Veränderungsprozess sollte frühzeitig an alle relevanten Beteiligten kommuniziert werden, um Einbindungswünsche zu realisieren und konstruktive Kritik zu ermöglichen. Der Prozess ist zudem in der Regel kein Selbstzweck einer Organisation, sondern zielt auch auf ihre Umwelt ab. Eine zu späte Kommunikation von Veränderungen kann sowohl intern als auch extern zu zusätzlichen Hindernissen führen. Im Fall von strukturschwachen ländlichen Kommunen bedeutet dies, sowohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung als auch die Öffentlichkeit frühzeitig und ausreichend zu informieren. Die Kommunikationsebene sollte im besten Fall bereits in der Prozessarchitektur mitgedacht und frühzeitig mit Zielen und Maßnahmen versehen werden.

Definition von Kommunikationsmedien

Zu einer erfolgreichen Kommunikation der (Zwischen-)Ergebnisse des Veränderungsprozesses gehört auch die richtige Auswahl von Kommunikationsmedien. Für die einzelnen Schritte und die verschiedenen Adressaten sollten daher die geeigneten Instrumente frühzeitig festgelegt werden. Während beispielsweise die Mitarbeiterschaft einer Stadtverwaltung über das Intranet oder eine regelmäßige Mitarbeiterzeitschrift kontinuierlich auf dem Laufenden gehalten werden kann, ist zur Information der Öffentlichkeit eine Plakatkampagne oder Ähnliches denkbar. Die Wahl der Kommunikationsmedien bestimmt dabei nicht nur, *wen* die kommunizierten Nachrichten erreichen, sondern auch in welcher Art und Weise: Sind es eher sachliche Informationen über den Projektstand in einem internen Email-Verteiler, oder ist es in der verwaltungsinternen Zeitschrift ein persönlich gehaltenes Interview mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister, in der die Motivation für den Veränderungsprozess darlegt wird.

Einrichtung von Feedbackrunden

Ein Veränderungsprozess besteht nicht nur in der Optimierung von Prozessen. Er hat viel mit den beteiligten Menschen zu tun und tut ihnen zum Teil auch Einiges zu. Diesem persönlichen Aspekt muss auf der Kommunikationsebene Raum gegeben werden. Um ein regelmäßiges Stimmungsbild über den Veränderungsprozess zu bekommen, kann ein (auch wechselnder) Kreis aus beteiligten und betroffenen Personen als Feedbackgruppe eingerichtet werden. Diese Gruppe sollte regelmäßig einberufen werden, um auch die Reaktionen der internen und externen Akteure anzuhören und wahrzunehmen. Die Feedbackgruppe kann durch ihre Multiperspektivität sehr wichtige Beiträge für die Steuerungsgruppe und für die Supervisionen liefern.

6. Handlungsempfehlungen

Kommunen verfügen über vielfältige Ansatzpunkte für die Ausgestaltung einer lokalen Integrations- und Diversitätspolitik. Dies gilt – unter Berücksichtigung mancher struktureller Besonderheiten – auch für Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Regionen. Die Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ zeigen, dass in den einzelnen beteiligten Kommunen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen vorgenommen werden, die aus den Bedingungen vor Ort resultieren und sich einer unmittelbaren Vergleichbarkeit entziehen. Die Empfehlungen dürfen deshalb nicht als ein für alle verbindliches Strickmuster gelesen werden. Gerade in kleinen Städten und Gemeinden sind die Kapazitäten für eine kommunale Integrationspolitik oftmals begrenzt. Diese Kommunen sollten deshalb ermutigt werden, ihre besonderen Potenziale, die in ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern liegen können, einzusetzen, um die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund zu gewährleisten. Konkrete Anregungen und weitere Beispiele guter Praxis finden sich in den einzelnen Kapiteln dieses Bandes.

Die folgenden Handlungsempfehlungen beruhen sowohl auf den Erfahrungen, die während des Projekts in den beteiligten Kommunen gewonnen wurden, als auch auf der Reflexion des Forschungsstands zur kommunalen Integrationspolitik. Sie bilden in ihrem ersten Teil eine übergreifende Klammer für eine kommunale Integrations- und Diversitätspolitik. Sie sind in besonderer Weise auf die Erfordernisse von Kommunen im ländlichen Raum hin formuliert und berücksichtigen den Bedarf dieser Kommunen an einer stärkeren Erschließung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten sowie einer Steuerung von Zuwanderung zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl und der öffentlichen Infrastruktur sowie zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft und Sicherung der Fachkräftebasis. Der demografische Wandel erfordert eine Anpassung und Neuausrichtung der Verwaltung, um hiermit verbundene Herausforderungen bewältigen und Chancen gestalten zu können. Zu den Erfolgsfaktoren gehört eine proaktive Politik, die die Chancen und Herausforderungen frühzeitig erkennt und kommuniziert sowie wirksame Handlungsansätze und Maßnahmen entwickelt. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, das Verwaltungshandeln stärker auf die Erschließung von Potenzialen auszurichten, Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu vernetzen, Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren und zu beteiligen sowie eine breit angelegte lokale Anerkennungs- und Willkommenskultur zu etablieren.

Die Handlungsempfehlungen sind wie folgt gegliedert:

- Grundvoraussetzung einer aktiven Integrations- und Diversitätspolitik:
Von der Problemzentrierung zur Potenzialorientierung;
- zentrale Herausforderungen von Kommunen im demografischen Wandel:
Interkulturelle Öffnung vorantreiben, Zuwanderung anregen und steuern, Anerkennungs- und Willkommenskultur weiterentwickeln;
- zentrale Erfolgsfaktoren einer aktiven Integrationspolitik:
Integration als kommunale Führungs-, Querschnitts- und Steuerungsaufgabe verankern, Vernetzung in der kommunalen Integrationspolitik fördern, überörtliche Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch Bund, Länder und Stiftungen ausweiten, bündeln und strategisch ausrichten;
- Empfehlungen für einzelne Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik.

Abbildung 10: Ziele und Ebenen der Handlungsempfehlungen

Leitbild						
„Leitbild Vielfalt“ in der Kommune gemeinsam entwickeln und etablieren						
Paradigmenwechsel						
Potenzialorientierung in der kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik umsetzen und gestalten						
Zentrale Herausforderungen von Kommunen in ländlichen Regionen						
Interkulturelle Öffnung in der Kommune vorantreiben		Zuwanderung anregen und fördern		Anerkennungs- und Willkommenskultur etablieren		
Erfolgsfaktoren einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik						
Integration als kommunale Führungs-, Querschnitts- und Steuerungsaufgabe verankern		Zentrale Akteure in der Kommune vernetzen		Unterstützung kommunaler Integrationspolitik durch Bund und Länder verbessern		
Zentrale Handlungsfelder einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik						
Sprache und Bildung	Arbeit und berufliche Bildung	Wohnen und sozialräuml. Integration	Bürger-schaftliches Engagement	Politische Partizipation	Religion	Flüchtlinge

Quelle: DESI, Juni 2014

6.1 Den Paradigmenwandel in der kommunalen Integrationspolitik realisieren und ausgestalten

„Vielfalt“ als gemeinsames kommunales Leitbild entwickeln und etablieren

Zu den übergreifenden Aufgaben und zentralen Herausforderungen von Kommunen im ländlichen Raum gehört die Entwicklung eines neuen Verständnisses von örtlicher Gemeinschaft, das Alteingesessene, schon länger Einheimische und Neuzugewanderte umfasst. Mit einem „Leitbild Vielfalt“, das die Zuwanderung von Menschen unterschiedlicher Herkunft, die Pluralisierung von Lebensläufen und Lebenswelten als Bereicherung anerkennt und wertschätzt, können Kommunen ein neues Selbstverständnis ausprägen, das Miteinander im Gemeinwesen stärken und die Potenziale aller Bevölkerungsgruppen für eine aktive Zukunftsgestaltung erschließen. Ein „Leitbild Vielfalt“ kann die Lebensqualität einer Kommune durch ein gedeihliches soziales Miteinander sichtbar machen und zugleich als eine lebendig zu gestaltende Selbstverpflichtung fungieren. Öffentliche Leitbilder sollten in einem diskursiven Prozess entwickelt werden, der alle relevanten und daran interessierten Akteure in Kommunalpolitik, Verwaltung und Zivilgesellschaft einbezieht.

Idee der Vielfalt in die Stadtentwicklung integrieren

Vielfalt sollte als ein zentraler Faktor in Stadtentwicklungspläne oder Stadtleitbilder integriert werden. Diese sollen eine Orientierung für den Weg in die Zukunft geben. In einem Stadtleitbild werden die Anforderungen, die sich aus verschiedenen Lebensbereichen für die kommunale Entwicklung ergeben, zusammengeführt. Um ein solches Leitbild mit mehr als einem symbolischen Wert zu füllen, sollte es mit Leitprojekten unterlegt werden.

Gute-Praxis-Beispiel

Im „*Stadtleitbild Bergen 2020*“ wird in der Präambel explizit auf den Beitrag von Migrantinnen und Migranten, Spät-)Aussiedlern, Flüchtlingen, Heimatvertriebene und ausländischen Truppenangehörigen hingewiesen, die das Selbstverständnis einer internationalen, toleranten und weltoffenen Stadt entscheidend mitprägen. Dazu gehört auch, dass sich die Stadt in ihrem Leitbild zum historischen Erbe in Gestalt der nahegelegenen Gedenkstätte Bergen-Belsen bekennt und daraus das Leitbild einer Stadt des Friedens und der Internationalität schöpft.

Vielfalt öffentlich erlebbar machen

Die kommunale Vielfalt kann durch gemeinschaftsstiftende „Events“ erlebbar und sichtbar werden. In mehreren Projektkommunen wurde der Erfolg gemeinsamer Feste und Unternehmungen, bei denen die verschiedenen Herkunftsgruppen und Generationen zusammengeführt werden, betont. Zu den Erfolgsfaktoren gehört eine Erlebnis- und Festkultur, die Gemeinsamkeiten und die Zugehörigkeit zum Gemeinwesen hervorhebt und Unterschiede in Form von Mehrsprachigkeit, Lebens- und Migrationsgeschichten und kulturelle Besonderheiten als Bereicherung empfindet.

Gute-Praxis-Beispiele

In der *Stadt und im Kreis Höxter* findet eine positiv gelebte Vielfalt ihren Ausdruck in gemeinsamen öffentlichen Festen von Einheimischen und Zugewanderten. Mit der Ausrichtung eines jährlichen Familienfestes durch die Stadt sowie des Internationalen Sport-, Spiel- und Familienfestes durch den Kreis ist eine Festkultur entstanden, die neben den traditionellen Festivitäten (Schützen- und Feuerwehrfeste) eine neue Säule des gemeinsamen Feierns begründet. In der *Stadt Schwäbisch Gmünd* werden öffentliche Festivitäten, wie „Die Staufersaga“, die im Zentrum der Feiern zum Stadtjubiläum 2012 stand, und die 2014 veranstaltete Landesgartenschau dafür genutzt, die Vielfalt der städtischen Bevölkerung sichtbar zu machen.

Lokale Medien einbeziehen

Strategien der Vielfalt müssen gelebt und kommuniziert werden. In den Kommunikationsprozess sind neben der direkten Ansprache von Bürgerinnen und Bürgern in ihren verschiedenen Alltagsnetzwerken auch die lokalen Medien einzubeziehen. Diese sollten angemessen und differenziert über einzelne Bevölkerungsgruppen berichten und die Chancen einer Kultur der Vielfalt im Rahmen kommunaler Entwicklungsstrategien kommunizieren.

Potenzialorientierung in der kommunalen Integrationspolitik

Im Forschungs-Praxis-Projekt wurden Integrationspotenziale in den Blick genommen, die über den Rahmen der traditionellen, zumeist auf den Ausgleich sozialer Benachteiligungen und die Herstellung von Chancengleichheit abzielenden Integrationspolitik hinausgehen. Die Integration von Migranten und die Öffnung der lokalen Gesellschaft werden als zentrale Elemente einer aktiven, ganzheitlichen und strategisch ausgerichteten Zukunftsstrategie von Kommunen in strukturschwachen ländlichen Regionen verstanden. Dem liegt ein mehrdimensionales Verständnis von Potenzialen zugrunde, das sich auf Personen, Organisationen und Prozesse in den beteiligten Kommunen, aber auch überörtliche Kooperations- und Unterstützungsstrukturen bezieht. Dazu gehören

- Bildungs- und Engagementpotenziale, kulturelle und religiöse Potenziale von Zugewanderten, aber auch Potenziale von Alteingesessenen oder schon länger Einheimischen;
- Potenziale von Organisationen, die Einfluss auf Integrationsprozesse nehmen, wie zum Beispiel Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Migrantenorganisationen, Kirchen und Religionsgemeinschaften;

- Prozesse, die das integrationsrelevante Geschehen in der Kommune beeinflussen, wie Kooperationen und Vernetzungen von Akteuren und Angeboten, die Verzahnung von Politik- und Themenfeldern sowie die Abläufe von politischen Entscheidungen.
- Potenziale können auch mit Hilfe überörtlicher Akteure, Prozesse und Programme erschlossen werden, beispielsweise durch interkommunale Kooperationen, regionale Netzwerke bis hin zur konkreten Unterstützung durch Bund, Länder und Stiftungen.

Die Erschließung von Potenzialen erfordert eine systematische Bestandsaufnahme der Bedingungen vor Ort und sollte mit empirischen Befunden zu Menschen, Einrichtungen und Prozessen unterlegt werden. Jede zielgerichtete Integrationspolitik der kommunalen Verwaltung muss damit beginnen, sich einen Überblick über die vor Ort tätigen Akteure zu verschaffen und eine stabile Kommunikationsbasis zu diesen aufzubauen. Gerade kleinstädtische Strukturen können hierbei die Übersicht über Schlüsselpersonen und Ansprechpartner in Einrichtungen und Communities sehr erleichtern.

Neben dieser Überschaubarkeit können auch die Nähe des Zusammenlebens und die dadurch entstehenden Möglichkeiten der Kommunikation und Kooperation als ein besonderes Potenzial von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen verbucht werden. Das insgesamt engere Zusammenleben und die gemeinschaftlich genutzten Einrichtungen in diesen Kommunen (Kindertagesstätten, Schulen, Vereine) bieten größere Chancen, die Integration der verschiedenen Bevölkerungsgruppen voranzutreiben. Allerdings stehen in Klein- und Mittelstädten weniger personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um professionelle und nachhaltige Strukturen einer kommunalen Integrationsarbeit aufzubauen.

Potenziale von Zugewanderten erkennen und fördern

Jedes Gemeinwesen verfügt über eine breite Vielfalt menschlicher Fähigkeiten und Kenntnisse. Die Bildungs- und Engagementpotenziale sowie kulturellen und wirtschaftlichen Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund sollten anerkannt und gefördert werden. Das reicht von der Anerkennung und dem Interesse an den Lebensgeschichten von Zugewanderten über die Anerkennung von Bildungspotenzialen wie Mehrsprachigkeit und Interkulturalität und beruflichen Qualifikationen über die Engagementpotenziale in Nachbarschaft, Verwandtschaft, Initiativen und Vereinen sowie religiösen Gemeinschaften.

Engagementpotenziale von Alteingesessenen und schon länger Einheimischen aktivieren

Auch unter alteingesessenen Bewohnern und solchen Menschen, die schon länger einheimisch sind, existieren vielfältige Engagementpotenziale, die sie in die Integration von Zugewanderten einbringen können. Diese Potenziale können in unterschiedlicher Weise aktiviert, unterstützt und qualifiziert werden. Beispiele für eine solche Aktivierung in den am Projekt beteiligten Kommunen sind Lotsen- und Mentorenprojekte, bürgerschaftliche Initiativen, durch die Flüchtlingen deutsche Sprachkenntnisse vermittelt werden, die Öffnung von Vereinen und Kirchengemeinden für interkulturelle Themen sowie interreligiöse Initiativen. Dort, wo dieses bürgerschaftliche Engagement Unterstützung durch die Kommune benötigt, sei es durch die Bereitstellung von Räumen, durch Informationen und Qualifizierungsmöglichkeiten für engagierte Personen, sollten angepasste Problemlösungen gesucht werden.

Gute-Praxis-Beispiele

Traditionelle Sportvereine in Bad Kissingen und Schwäbisch Gmünd öffneten sich für von Spätaussiedlern mitgebrachte Sportarten und bauten eigene Abteilungen für Sambo und Gorodki auf. Diese interkulturelle Öffnung des Vereinswesens fördert Anerkennung, Engagement, Integration und die (internationale) Vernetzung von Zugewanderten. Im Zuge der vermehrten Aufnahme

von Asylbewerbern ist in mehreren beteiligten Kommunen ein umfangreiches und vielfältiges bürgerschaftliches Engagement für Flüchtlinge entstanden.

Die Potenziale von „Brückenpersonen“ zur Förderung von Engagement und Zusammenhalt in der Kommune erschließen

Die Potenziale von „Brückenpersonen“ mit und ohne Zuwanderungsgeschichte, die Verbindungen zwischen verschiedenen Herkunftsgruppen, Milieus und Generationen herstellen, sollten durch direkte persönliche Ansprache erschlossen und in die Ausgestaltung der kommunalen Integrationspolitik einbezogen werden.

Gute-Praxis-Beispiele

Durch die direkte Ansprache und Einbindung einzelner aktiver Personen aus der Spätaussiedler-Community in die lokalen Integrationsaktivitäten konnte im **Kreis Höxter** ein kommunalpolitisch engagierter Verein von Zugewanderten ins Leben gerufen werden. In der **Stadt Bad Kissingen** gelang es, durch die städtische Unterstützung eines aus Kasachstan zugewanderten Sportpädagogen das auffällige und delinquente Verhalten junger männlicher Spätaussiedler in der Öffentlichkeit zurückzudrängen und in eine geregelte sportliche Aktivität zu kanalisieren.

Integrationspolitik kommunizieren und transparent machen

Für eine potenzialorientierte Strategie sind die Kooperation und Vernetzung von Akteuren und Angeboten, die Verzahnung von zentralen Politik- und Themenfeldern, eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und eine wertschätzende Kommunikation der Themen Zuwanderung und Integration wichtige Voraussetzungen. Die lokale Bevölkerung sollte aktiv einbezogen werden. Geeignete Formate können zum Beispiel Runde Tische, Integrationskonferenzen oder Zukunftswerkstätten sein.

6.2 Zentrale Herausforderungen von Kommunen in ländlichen Regionen

Interkulturelle Öffnung in der Kommune anregen und vorantreiben

Der demografische Wandel macht es in den davon betroffenen Kommunen besonders erforderlich, die vorhandenen Fähigkeiten von Menschen in der Verwaltung, in öffentlichen Einrichtungen und in der örtlichen Zivilgesellschaft zu mobilisieren. Interkulturelle Öffnung bedeutet, die öffentlichen Dienstleistungen und örtlichen Angebote auf eine durch Einwanderung und Pluralisierung sozial und kulturell vielfältig strukturierte Gesellschaft hin auszurichten und damit die Chance einer gerechten Teilhabe für alle Menschen im Gemeinwesen zu gewährleisten. Die interkulturelle Öffnung der Institutionen im Gemeinwesen zielt weiterhin darauf ab, die vorhandenen Fähigkeiten von Menschen in der Verwaltung, in öffentlichen Einrichtungen und in der örtlichen Zivilgesellschaft zu mobilisieren. Sie ist eine unverzichtbare Begleitmaßnahme für alle lokalen Strategien, die auf eine Bevölkerungsstabilisierung durch die Ausschöpfung vorhandener Potenziale wie auch durch Zuwanderung setzen.

Interkulturelle Öffnung eignet sich als Strategie auch für kleine Städte und Gemeinden. Besondere Chancen einer interkulturellen Öffnung von kleinstädtischen Verwaltungen liegen in ihrer geringen Größe: Die Umsetzung zwischen den verschiedenen Fachbereichen lässt sich leichter aufeinander abstimmen; zudem kann interkulturelle Öffnung durch die eher flache Hierarchie innerhalb der Verwaltung besser kommuniziert werden. Als problematisch erweist sich jedoch die oftmals hohe Belastung der Beschäftigten, die gerade in kleinen Verwaltungen durch vielfältige Zuständigkeiten beansprucht sind.

Unter den besonderen klein- und mittelstädtischen Bedingungen besitzt die Verwaltung eine hohe Vorbildfunktion für eine interkulturelle Öffnung weiterer Institutionen des Gemeinwesens. Eine Ausweitung dieses Impulses auf Institutionen der lokalen Zivilgesellschaft (Vereine, Feuerwehr) ist

wünschenswert und sollte unterstützt werden. Mit Blick auf eine stärkere politische Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund sollten auch die kommunalpolitischen Gremien in diesen Prozess einbezogen werden.

Ziele setzen und Ausgangsbedingungen berücksichtigen

Gerade in ländlichen Regionen müssen Verwaltungen häufig mit sehr begrenzten Kapazitäten arbeiten. Interkulturelle Öffnung sollte daher stets mit der Klärung der Fragen beginnen: Welche Zielsetzung wird damit verfolgt? Für welche Herausforderungen soll durch die interkulturelle Öffnung eine Lösung gefunden werden?

In ländlichen Regionen können Verwaltungen in ihrer Größe sehr heterogen sein; insbesondere zwischen kleinstädtischen Verwaltungen und denen der Landkreise gibt es große Differenzen. Die Herausforderung liegt darin, die für die jeweilige Größe angemessene Strategie zu entwickeln. Hierzu ist festzulegen, in welchen Abteilungen interkulturelle Öffnung als Prozess initiiert werden soll, in welcher Weise die übrigen Abteilungen einbezogen werden sollen und welche öffentlichen Einrichtungen und Betriebe über die Kernverwaltung hinaus vor Ort noch dafür gewonnen werden sollten.

Interkulturelle Öffnung ist ein langfristiges Vorhaben, für dessen Umsetzung mehrere Jahre anzusetzen sind. Für eine systematische Steuerung empfiehlt es sich, Ziele und Maßnahmen zu formulieren, Prioritäten zu setzen, in kleinen Schritten vorzugehen und den Umsetzungsprozess regelmäßig zu überprüfen. Hilfreich für den Prozess der interkulturellen Öffnung ist die Entwicklung strategischer Ziele und eines entsprechenden Leitbildes.

Neben der Kernverwaltung sollten auch weitere Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft in den Prozess einbezogen werden. Dazu zählen Kindertageseinrichtungen, Betriebe in öffentlicher Trägerschaft (vor allem im Hinblick auf eine interkulturelle Personalentwicklung), die lokale und regionale Wirtschaftsförderung.

Interkulturelle Öffnung in zwei Richtungen betreiben

Interkulturelle Öffnung innerhalb der Verwaltung muss in zwei Richtungen konzipiert werden: von oben nach unten und von unten nach oben. Sie kann nur gelingen, wenn die Verwaltungsspitze aktiv hinter dem Prozess steht und sich daran beteiligt. Interkulturelle Öffnung sollte deshalb als Chefsache betrieben und in Abstimmung mit den beteiligten Verwaltungsabteilungen und öffentlichen Einrichtungen geplant werden. Wichtig ist es, unter den Mitarbeitenden für den Prozess zu werben und den praktischen Nutzen der Öffnung deutlich zu machen. Dieser besteht in einer Erleichterung der Arbeit, indem Konflikte reduziert und Abläufe effektiver gestaltet werden.

Für den Öffnungsprozess sollte eine zuständige Person benannt werden. Dies kann, muss aber nicht der/die Integrationsbeauftragte sein. Im Idealfall ist die Zuständigkeit bei einer abteilungsübergreifenden Steuerungsgruppe aufgehoben. In sehr kleinen Verwaltungen kann interkulturelle Öffnung aber auch dadurch gesteuert werden, indem sie als ein kontinuierlicher integraler Bestandteil von Leitungsrunden, Dienstbesprechungen oder ähnliches angesetzt wird.

Interkulturelle Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schulen

Interkulturelle Schulungen haben zum Ziel, die Kommunikation zwischen den Mitarbeitenden in der Verwaltung und Kunden unterschiedlicher Herkunft zu verbessern. Sie zielen auf eine Motivationssteigerung der Beschäftigten sowie eine Erweiterung der Kompetenzen im Umgang mit einer vielfältigen Kundschaft ab. Sie ermöglichen es, die Potenziale von Menschen mit Migrationsgeschichte besser zu erkennen und für die verschiedenen Bereiche im Gemeinwesen nutzbar zu ma-

chen. Interkulturelle Schulungen sollen das Wissen über andere Herkunftskulturen fördern, darüber hinaus aber auch stereotype Wahrnehmungen anderer Kulturen abbauen helfen.

Ein Verständnis für die kulturelle Bedingtheit des eigenen Handelns erlangen

Kultur ist ein sehr weitläufiger Begriff, der nicht nur die so genannte Hochkultur, sondern alle Bereiche des menschlichen Alltagshandelns umfasst. Die Rolle von „Herkunftskulturen“ ist dabei relativ; diese sind nur sehr eingeschränkt dazu geeignet, um menschliches Handeln umfassend zu erklären. Bei interkulturellen Schulungen ist deshalb solchen Formaten der Vorzug zu geben, die Mitarbeitende in der Verwaltung dazu befähigen, den Einfluss von Kultur differenziert wahrzunehmen und auch das eigene Handeln als kulturell vermittelt zu verstehen.

Interkulturelle Öffnung als Organisationsentwicklung betreiben

In den Verwaltungen bieten sich vielfältige Ansatzpunkte einer interkulturellen Organisationsentwicklung. Verwaltungsvorgänge, Dienstleistungen und Informationen sind so auszugestalten, dass sie für eine kulturell vielfältige Kundschaft gleichermaßen zugänglich sind. Dazu zählen eine interkulturell reflexive Ausgestaltung der Kunden- und Serviceorientierung sowie eine entsprechende Strukturierung der Verwaltungsabläufe. Allgemeine Strukturreformen in der Verwaltung sollten grundsätzlich daraufhin überprüft werden, inwieweit sie auch den Anforderungen einer interkulturellen Organisationsentwicklung Genüge leisten.

Gute-Praxis-Beispiel

In den Workshops zur interkulturellen Öffnung im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts wurden in einigen beteiligten Kommunen auch Bausteine einer interkulturellen Organisationsentwicklung geplant und umgesetzt. Beispiele für solche Maßnahmen sind Verbesserungen in den visuellen Leitsystemen einzelner Abteilungen (zum Beispiel durch eine besser verständliche oder mehrsprachige Beschilderung), die räumliche Neugestaltung der Wartezone im Einwohnermeldeamt, die Anfertigung mehrsprachiger Informationsmaterialien, der planmäßige Einsatz von Dolmetschern, beispielsweise durch die Einrichtung eines Pools an Dolmetschern, die bei Bedarf in die Kommunikation einbezogen werden können.

Personalentwicklung interkulturell absichern

Nicht zuletzt aufgrund des demografischen Wandels sollten Kommunen bestrebt sein, ihre Personalentwicklung interkulturell auszurichten. Interkulturelle Kompetenz sollte als Anforderungsmerkmal in Personalauswahlverfahren integriert werden. Menschen mit Migrationshintergrund können mit zielgruppenspezifischen Informationen für eine Beschäftigung oder Ausbildung im öffentlichen Dienst motiviert werden, zum Beispiel durch die gezielte Ansprache von jungen Menschen (und ihren Eltern) in der Bewerbungsphase oder durch einen Hinweis in der Stellenausschreibung. Da in Verwaltungen in ländlichen Regionen nur relativ wenige Positionen neu zu besetzen sind und der Aufwand für eine interkulturell ausgerichtete Personalpolitik zu berücksichtigen ist, sind interkommunal koordinierte Strategien innerhalb des Landkreises empfehlenswert, zum Beispiel bei der Gestaltung von Informationsmaterial, der Durchführung von Informationsveranstaltungen oder dem gemeinsamen Besuch von Ausbildungsmessen.

Die Qualität und Nachhaltigkeit des Prozesses sichern

In den Prozess der interkulturellen Öffnung sollten Elemente von Qualitätsmanagement und Nachhaltigkeit integriert werden, um die Kontinuität zu sichern. Bislang bewährt haben sich formalisierte Verfahren, bei denen Ziele mit Maßnahmen unterlegt und in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Hierfür eignen sich beispielsweise Checklisten, die jährlich auf ihre Umsetzung hin kontrolliert werden. Auch die regelmäßige Aufrufung des Themas in Leitungsrunden und Team-Sitzungen trägt dazu bei, interkulturelle Öffnung als einen immanenten Bestandteil des Arbeitsalltags zu etablieren.

Interkulturelle Öffnung in einen Zusammenhang mit weiteren Gleichstellungspolitiken stellen

Kommunen im demografischen Wandel sollten in allen Entwicklungsbereichen die Bedürfnisse wie auch Potenziale aller Einwohnerinnen und Einwohner ungeachtet ihrer Herkunft, ihres Geschlechts und ihres Alters einbeziehen. Integrationspolitik sollte daher in einen Zusammenhang mit einer übergreifenden Gleichstellungspolitik im Gemeinwesen gestellt werden. Auch in kleinen Kommunen gibt es hierfür verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten: So kann die Anerkennung von Vielfalt (Diversity) in das kommunale Leitbild aufgenommen werden. Die Berücksichtigung von Vielfalt kann in das kommunale Personalmanagement integriert werden. In der Organisationsentwicklung bedeutet Diversity, Räume und Abläufe auf eine vielfältige Kundschaft hin auszugestalten. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung lässt sich mit einem Diversity-Check verbinden, bei dem die Eignung der bereitgestellten Dienstleistungen und Angebote auf vielfältige Nutzerinnen und Nutzer hin überprüft wird. Zu überlegen wäre auch, ob die personelle Zuständigkeit für Integration mit einer weiter gefassten Beauftragung für Diversity-Strategien verbunden werden kann.

Die interkulturelle Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft unterstützen

In kleinen Kommunen agiert die Verwaltung als ein Vorbild dafür, dass sich die Institutionen des Gemeinwesens insgesamt für die Belange und die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten öffnen. Interkulturelle Öffnung sollte auch öffentliche Einrichtungen außerhalb der Kernverwaltung, wie etwa Kindertageseinrichtungen, Jugendeinrichtungen, Wirtschaftsförderung sowie die örtlichen Parteien, Vereine und andere zivilgesellschaftliche Institutionen einbeziehen. In Kleinstädten und Gemeinden ist daher die Möglichkeit zu prüfen, ob auch Multiplikatoren aus der Zivilgesellschaft an interkulturellen Fortbildungen teilnehmen können. Überörtliche Verbände können mit ihren Angeboten Hilfestellung bei der interkulturellen Öffnung der Ortsvereine leisten, so beispielsweise das Deutsche Rote Kreuz (DRK) oder der Deutsche Feuerwehrverband (DFV) für die lokalen Feuerwehren.

Gute-Praxis-Beispiel

Das im Rahmen des hessischen Landesprogramms „Modellregionen Integration“ geförderte Modell „Neue Partnerschaften – Vereine und interkulturelle Öffnung“ im **Main-Kinzig-Kreis** zielt darauf ab, Vereine bei der interkulturellen Öffnung zu unterstützen und die Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund in die Vereine zu verbessern und zu erleichtern.

Interkommunale Kooperationen anstreben

Bei der interkulturellen Öffnung können Kooperationen zwischen den kreisabhängigen Städten und Gemeinden sowie den Landkreisen hilfreich sein. Dies gilt in besonderer Weise für kleine Verwaltungen, für die der Austausch und die Entwicklung gemeinsamer Strategien beispielsweise bei der Planung und Durchführung von Schulungen oder bei der Personalfindung eine Entlastung bedeutet. Kooperationen zwischen einzelnen Städten und Gemeinden, die bislang vor allem von Großstädten erfolgreich getestet wurden, könnten auch in einem klein- und mittelstädtischen Rahmen vielversprechend eingesetzt werden. Hierdurch können auch bei knappen Ressourcen wichtige Impulse für eine interkulturelle Öffnung ausgetauscht und einbezogen werden.

Möglichkeiten der externen Unterstützung suchen

Sofern die Möglichkeit hierzu besteht und entsprechende Ressourcen verfügbar sind, kann eine externe Begleitung sehr hilfreich für den Prozess der interkulturellen Öffnung sein. Entsprechende Möglichkeiten, die sich im Rahmen von Länder- oder Bundesprogrammen zur Integration oder von Projektförderungen ergeben, sollten von der Kommune genutzt werden.

Gute-Praxis-Beispiel

Das hessische Landesprogramm „Wegweisende Integrationsansätze realisieren“ (WIR) fördert kommunale Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung von Verwaltung und Institutionen im Gemeinwesen. Durch das Coachingverfahren im Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ konnten Prozesse der interkulturellen Öffnung in der Verwaltung initiiert wie auch bereits laufende Prozesse fortgeführt werden.

Zuwanderung anregen und fördern

Die Strategien und Maßnahmen von Kommunen, Unternehmen und Netzwerken zur langfristigen Sicherung der Fachkräftebasis umfassen eine Vielzahl von Handlungsfeldern, die vor allem auf die bessere Erschließung der Potenziale verschiedener Bevölkerungsgruppen, durch Investitionen in Bildung und Weiterbildung, die Schaffung familienfreundlicher Rahmenbedingungen sowie eine zielgerichtete Integrations- und Diversitätspolitik abzielen. Von zunehmender Bedeutung sind auch Bemühungen zur gezielten Anwerbung in- und ausländischer Fachkräfte durch die Schaffung einer lokalen Willkommenskultur.

Kommunale Möglichkeiten der Zuwanderungsförderung analysieren

Kommunen, die Zuwanderung fördern möchten, sollten zunächst ein Konzept entwickeln, das Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen beschreibt. Geklärt werden sollte vor allem, welche Bedarfe bestehen, welche Zielgruppen erschlossen, welche Ressourcen, Strukturen und Instrumente genutzt sowie welche lokalen, regionalen oder überregionalen Kooperationspartner eingebunden werden sollen. Erfolgversprechend ist dabei eine Vorgehensweise, die zentrale Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft anspricht, Handlungsfelder wie Integration, Bildung, Wirtschaftsförderung und Tourismus mit einbezieht sowie Projekte und Maßnahmen aufeinander abstimmt und bündelt.

Gute-Praxis-Beispiele

In *Schwäbisch Gmünd* wurde in der Stadtverwaltung unter Vorsitz des Oberbürgermeisters eine Fachgruppe Zuwanderung (interne Steuerungsgruppe) eingerichtet, die die vielfältigen Aktivitäten und Maßnahmen der Stadt in den Bereichen Integration, Flüchtlinge, bürgerschaftliches Engagement, Stadtteilarbeit und Wirtschaftsförderung aufeinander abstimmt. Im *Kreis Hörter* werden die Aktivitäten zahlreicher Akteure im Bereich der Fachkräftesicherung in der Kreisverwaltung vom Bildungsmanagement in der Abteilung Bildung und Integration koordiniert. Ziel ist die gemeinsame Erarbeitung eines Handlungskonzepts zur Fachkräftesicherung.

Fachkräftegewinnung mit Anerkennungs- und Willkommenskultur in der Kommune verknüpfen

Kommunen in ländlichen Regionen werden, um die Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigen zu können, künftig vermehrt auf Zuwanderung angewiesen sein. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs von Regionen um qualifizierte Arbeitskräfte wird es darauf ankommen, Konzepte und Strategien zur Fachkräftesicherung mit der Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur zu verbinden. Dabei handelt es um eine gemeinsame Aufgabe von Unternehmen, Kommunalpolitik und Bürgergesellschaft. Zu den Elementen einer erfolgversprechenden Strategie gehören ein wertschätzender Umgang mit Vielfalt in Unternehmen, Kommunalverwaltungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Medien (Diversity Management, interkulturelle Öffnung, Förderung interkultureller Kompetenzen, aktive und zugewanderungsfreundliche Kommunikationsstrategien), die Bereitstellung von Dienstleistungen für zugewanderte Fachkräfte (Welcome-Center, Willkommensangebote), eine Verstärkung der Integrationsanstrengungen (Anerkennung, Chancengerechtigkeit, Teilhabe), eine aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, um Begegnungen zu fördern und Zugewanderte bei der Integration in die lokale Gesellschaft zu unterstützen (Lotsen- und Mentorenmodelle, Orte und Gelegenheiten für Begegnungen, Öffnung von Vereinen und Organisationen).

Gute-Praxis-Beispiele

Zu den Zielen der Fachgruppe Zuwanderung in der Stadtverwaltung von **Schwäbisch Gmünd** gehört die (Weiter-) Entwicklung einer kommunalen Willkommens- und Anerkennungskultur.

Die IHK Ostwürttemberg hat gemeinsam mit einigen größeren Unternehmen und in Kooperation mit den Städten **Aalen**, **Heidenheim** und **Schwäbisch Gmünd** einen Internationalen Club Ostwürttemberg aufgebaut, der die Willkommenskultur für ausländische Fach- und Führungskräfte verbessern soll.

Geeignete Vernetzungen in Kommunen, Unternehmen und Migranten-Communities schaffen

Kommunen können Kontakte, Netzwerke und Partnerschaften für die Gewinnung von potenziellen Neuzuwanderern nutzen. Dazu gehören internationale Verbindungen von Unternehmen, Kontakte und Netzwerke von Zugewanderten zu ihren Herkunftsländern, die kommunale Entwicklungszusammenarbeit sowie Beziehungen und Städtepartnerschaften zwischen Kommunen. Kontakte zu und Städtepartnerschaften mit den Herkunftsorten von Zugewanderten können nicht nur ein Element einer lokalen Anerkennungskultur sein, sondern eignen sich auch, um die transnationalen Netzwerke von Migrantinnen und Migranten für die Intensivierung der kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland zu nutzen. Erfolgsversprechend und nachhaltig sind dabei insbesondere Triple-Win-Strategien von Kommunen und Unternehmen, die darauf abzielen, dass Zuwanderung mit positiven Effekten für Migrantinnen und Migranten, die aufnehmende Gesellschaft und die Herkunftsländer verbunden ist.

Gute-Praxis-Beispiele

Die **Stadt Bad Kissingen** nutzt ihre traditionsreichen Beziehungen zu Russland, um Zuwanderinnen und Zuwanderer als Investoren, Arbeitskräfte oder als Touristen zu gewinnen.

Im **Kreis Höxter** hat die Katholische Hospitalvereinigung Weser-Egge Kontakte zum Koptisch-Orthodoxen Kloster in Höxter-Brenkhausen geknüpft, um Ärzte in Ägypten zu akquirieren und in der Region zu integrieren.

Initiativen und Netzwerke von Unternehmen anregen und unterstützen

Die langfristige Sicherung der Fachkräftebasis stellt für Unternehmen in ländlichen Regionen eine große Herausforderung dar. Eine Vernetzung der Unternehmen bietet dabei insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen vielfältige Synergien bei ihren Bemühungen zur Akquirierung, Bindung und Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Der Aufbau von Netzwerken kann die Voraussetzungen verbessern, um der Abwanderung entgegenzuwirken und die Zuwanderung von Fachkräften in ländliche Regionen zu fördern. Kommunen können die Vernetzung von Unternehmen anregen und unterstützen oder auch mit den Unternehmen gemeinsam Strategien zur Erschließung der Potenziale vor Ort, zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften im In- und Ausland sowie zur besseren Vermarktung der Region entwickeln.

Gute-Praxis-Beispiel

Die Wirtschaftsinitiative im **Kreis Höxter** zur Verbesserung der Ausbildungs- und Fachkräftesituation (WIH) ist ein Zusammenschluss von Unternehmen, 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. Inzwischen haben sich auch einige Kommunen, wie die Stadt und der Kreis Höxter, der Initiative angeschlossen.

Regionale Initiativen und Fachkräftenetzwerke

Als Reaktion auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel ist in den vergangenen Jahren, zu meist auf Initiative von Industrie- und Handelskammern, Arbeitsagenturen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, bundesweit eine große Anzahl und Vielfalt 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, wie beispielsweise der Allianz für Mainfranken, der Fachkräfteallianz Ostwürttemberg und der Fachkräftekonferenz Südniedersachsen, beteiligt. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auch auf die Rolle der Hochschulen und die Gewinnung ausländischer Studierender für die regionale Entwicklung gerichtet werden.

Gute-Praxis-Beispiel

*Zu den Zielen der **Fachkräfteallianz Ostwürttemberg** gehören die Unterstützung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration von Migranten und die Förderung eines geregelten Zuzugs ausländischer Fachkräfte. Die Fachkräfteallianz bündelt Projekte von Bündnispartnern, wie Behörden, Industrie- und Handwerkskammern, Hochschulen, Migrantenorganisationen und Vereinen, in verschiedenen Handlungsfeldern. Die Verknüpfung zentraler Handlungsfelder und die breite Einbeziehung von Bündnis- und Kooperationspartnern sind zukunftsweisend.*

Impulse für eine interkulturelle Öffnung von Wirtschaftsunternehmen setzen

Ländliche Regionen zeichnen sich durch einen hohen Anteil klein- und mittelständischer Betriebe aus. In diesen herrscht häufig noch eine deutliche Zurückhaltung gegenüber der Anwerbung ausländischer Fachkräfte. In einigen Regionen finden kleine und mittlere Unternehmen bereits Unterstützung bei der Umsetzung von Diversity-Strategien durch IQ-Netzwerke oder Mittlerorganisationen (Kammern, Verbände und andere). Zur Sicherung der Fachkräftelage können Kommunen Impulse für eine interkulturelle Öffnung und einen wertschätzenden Umgang mit Vielfalt in den Betrieben vor Ort setzen. Diese Veränderungsprozesse sind notwendig, damit die Betriebe künftig die Potenziale von bereits Zugewanderten und Neuzuwanderern besser erschließen können. Im Rahmen einer Strategie zur Sicherung der Fachkräftebasis könnte die Sensibilisierung der Unternehmen eine der zentralen Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung sein. Instrumente wie beispielsweise die „Charta der Vielfalt“ sollten genutzt werden, um diesen Impuls auch an die kleinen und mittleren Unternehmen in der Kommune weiterzugeben.

Willkommens- und Anerkennungskultur weiterentwickeln

Die Etablierung und Weiterentwicklung einer lokalen Willkommens- und Anerkennungskultur ist für Kommunen im ländlichen Raum von großer Bedeutung, um sich als Wirtschaftsstandort in der zunehmenden Konkurrenz um Fachkräfte wie auch als Wohnort für neue Bürger behaupten zu können. Willkommenskultur bedeutet die Schaffung einer lokalen Aufnahmestruktur, die Menschen die Integration vor Ort erleichtert. Anerkennungskultur bedeutet, dass die bereits ansässigen Migrantinnen und Migranten eine anerkennende Wertschätzung innerhalb der lokalen Gesellschaft erfahren. Willkommens- und Anerkennungskultur stehen in einem inneren Zusammenhang, da Neuzuwanderer nur dann erfolgreich gewonnen und gebunden werden können, wenn sich die Kommune durch die Offenheit ihrer Strukturen und die Wertschätzung von Vielfalt auszeichnet. Willkommenskultur darf nicht auf eine Marketingstrategie zur Fachkräfteanwerbung reduziert werden, sondern muss im Gemeinwesen gelebt werden. Die Etablierung einer solchen Kultur auf lokaler Ebene erfordert gemeinsame Anstrengungen von Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft. In Kleinstädten und Gemeinden lässt sich ein solcher Prozess auch durch pragmatische Einzelmaßnahmen in Gang setzen.

Die Leistungen der Zugewanderten anerkennen

Die vielfältigen kulturellen, sozialen und fachlichen Leistungen von Zugewanderten sollten anerkannt werden und ihr Beitrag zur Ausgestaltung des Gemeinwesens öffentliche Wertschätzung erfahren. Hier bieten sich gerade in Kleinstädten und Gemeinden aufgrund des engeren Zusammenlebens vielfältige Möglichkeiten des Austausches an. Ein besonderes Augenmerk sollte auf verdecktes ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten gelegt werden, das häufig in einem beträchtlichen Ausmaß im Bekanntenkreis und in der Nachbarschaft geleistet wird.

Gute-Praxis-Beispiele

Ein gutes Praxisbeispiel findet sich in der Wanderausstellung „Wir sind zu Hause im Ostalbkreis“ des Deutsch-Türkischen Netzwerkes im Ostalbkreis, in dem die Biografien erfolgreich integrierter Bürgerinnen und Bürger türkischer Herkunft gezeigt werden.

In der Interkulturellen Schreibwerkstatt im Landkreis Celle ist ein biografischer Erzählband „Fremde – Frauen – Freundinnen“ entstanden, in dem in einem gemeinsamen Erzählprojekt die Lebensgeschichten kurdischer und deutscher Frauen aufgeschrieben wurden.

In einer Fotoausstellung „Geschichte der Zuwanderung in Hann. Münden“ berichten Menschen, die in den vergangenen 50 Jahren in die Stadt Hann. Münden oder ihre Umgebung gezogen sind, über ihre Aufnahme in Deutschland.

Vielfalt in der lokalen Bevölkerung wertschätzen

Notwendig für eine Anerkennungskultur ist es, von kommunaler Seite aus eine angemessene Kommunikationskultur in die Communities hinein zu pflegen. Bürgermeister und andere politische Repräsentanten des Gemeinwesens sollten aktiv den Kontakt zu den Vereinen und Religionsgemeinschaften der Zugewanderten suchen und pflegen. Repräsentanten aus den Migranten-Communities sollten zu gegebenen öffentlichen Anlässen eingeladen werden. Auch religiöse Toleranz ist ein wichtiges Thema für die Entwicklung einer Willkommenskultur.

Anerkennungskultur herkunftsübergreifend gestalten

Anerkennung sollte herkunftsübergreifend erfolgen und auch die alteingesessene Bevölkerung mit einbeziehen. Eine solche Anerkennungskultur drückt sich aus in der öffentlichen Wertschätzung von bürgerschaftlichem Engagement, in der Förderung von Bürgerbeteiligung und der Einbeziehung der gesamten Bevölkerung in die Gestaltung von Integrationspolitik und anderen Bereichen des Gemeinwesens. Nur Kommunen, die einen anerkennenden, beteiligungsorientierten und wertschätzenden Umgang mit ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern pflegen, können auch eine glaubwürdige und nachhaltige Willkommenskultur etablieren.

Willkommenskultur schaffen und mit interkultureller Öffnung verknüpfen

Kommunen sollten Maßnahmen einer lokalen Willkommenskultur implementieren. Hierzu bieten sich vielfältige Maßnahmen an, die sich sowohl auf die angebotenen Verwaltungsleistungen als auch generell auf die Offenheit der bürgerschaftlichen Einrichtungen in der Gemeinde beziehen. Diese Maßnahmen sollten an die Möglichkeiten vor Ort angepasst werden. Dazu zählen eine Verbesserung der lokalen Angebots- und Informationsstruktur für Zuwanderer, die interkulturelle Öffnung von Verwaltung, Verbänden und Vereinen, der Einsatz von Lotsen, Mentoren und Paten, die Veranstaltung interkultureller Begegnungen und Feste sowie Neubürgerempfänge und Einbürgerungsfeiern. Auch Migrantorganisationen, die beispielsweise Beratungsmöglichkeiten für Zuwanderer schaffen können, sollten einbezogen werden.

Gute-Praxis-Beispiel

Die **Stadt Bergen** hat ein Konzept zur Willkommenskultur entwickelt, das mehrere aufeinander abgestimmte Elemente umfasst (Begrüßungsschreiben des Bürgermeisters, Willkommenspaket für Neubürger, Neubürgerempfang, Einsatz von Neubürgerpaten). Der Einsatz von Integrationslotsen wurde so erweitert, dass diese als Neubürgerpaten für alle an diesem Angebot interessierten Neubürgerinnen und Neubürger fungieren.

Begegnung und Dialog in der Kommune unterstützen und fördern

Ländliche Regionen bieten vielfältige Möglichkeiten für alltägliche Kontakte zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft. In den Kommunen sollten Räume und Gelegenheiten für interkulturelle Begegnungen geschaffen und unterstützt werden. Gemeinsame Unternehmungen, Dialoginitiativen und örtliche Feste bieten gute Begegnungsmöglichkeiten zwischen den Generationen und verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Auch interkulturelle Wochen können ein geeignetes Format sein, um den Kontakt und Austausch innerhalb der Kommune zu fördern.

Die besondere Bedeutung der Ausländerbehörden beachten

Die interkulturelle Öffnung der Ausländerbehörden, die sich zumeist in der Zuständigkeit des Landkreises befinden, sollte vorangetrieben werden. Hierbei ist ein für die ländlichen Bedingungen angemessener Rahmen zu finden. Dort ist in den Städten und Landkreisen die Neuzuwanderung häufig zu gering, um die Behörden zu umfassenden Willkommenszentren umzugestalten, in denen alle Dienstleistungen zur Regelung der Niederlassung und Arbeitsaufnahme gebündelt werden. Doch lassen sich auch in diesen Verwaltungen einzelne Elemente einer kundenfreundlichen Ausgestaltung umsetzen, beispielsweise bei der Gestaltung von Informationsangeboten, durch die Gewährleistung von Mehrsprachigkeit in der Behörde oder die Einrichtung eines (elektronischen) Terminmanagements.

Diskriminierung entgegenwirken

Zu einer gelebten Anerkennungs- und Willkommenskultur gehört es auch, Formen der Ausgrenzung und Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten wahrzunehmen und zu thematisieren. Rassistische und rechtsextreme Erscheinungen im Gemeinwesen dürfen nicht ignoriert werden, ihnen sollte entschieden begegnet werden. Zuwanderung erfolgt in vielfältigen Formen: Dazu zählen nicht nur gezielt angeworbene Fachkräfte, sondern auch EU-Bürgerinnen und -Bürger, die die Freizügigkeit nutzen, sowie zugewiesene Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge. Willkommenskultur heißt, Ausgrenzungen einzelner Gruppen von Zugewanderten aktiv entgegenzuwirken. Ein offenes und transparentes Vorgehen der kommunalen Spitze sowie gute Kommunikationskanäle in die Bürgerschaft hinein scheinen sich in solchen Fällen bislang gut zu bewähren.

Gute-Praxis-Beispiel

Im Falle des Zuzugs von rumänischen Bürgerinnen und Bürgern in ein sozial benachteiligtes Quartier verfolgt die **Stadt Bergen** eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, um das städtische Handeln und damit verbundene Fragen und Lösungsansätze transparent zu machen. Widerstände aus der Bürgerschaft gegen die Eröffnung einer Asylbewerberunterkunft wurden in der Stadt Hammelburg im Landkreis Bad Kissingen konstruktiv aufgenommen und in Hilfsbereitschaft transformiert, indem der Bürgermeister rechtzeitig eine moderierte Bürgerversammlung einberief.

6.3 Erfolgsfaktoren einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik

Integration als kommunale Führungs-, Querschnitts- und Steuerungsaufgabe

Zu den zentralen Erfolgsfaktoren der kommunalen Integrationspolitik gehören das Verständnis von Integrationspolitik als Führungsaufgabe, die strategische Ausrichtung der Integrationsarbeit, deren Verzahnung mit zentralen Zukunftsfeldern, die Vernetzung zentraler Akteure der Integrati-

onsarbeit in Verwaltung und Kommune sowie die Aktivierung und Einbindung der Zivilgesellschaft. In Klein- und Mittelstädten sowie insbesondere in den Kommunen des ländlichen Raumes gibt es noch einen besonderen Unterstützungsbedarf bei der strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit. Insgesamt sollte eine politische Verbindlichkeit zu Integration als einer kommunalen Aufgabe hergestellt werden.

Ein Gesamtkonzept für Integration entwickeln

Die Entwicklung eines eigenen, an die kommunalen Bedingungen angepassten kommunalen Gesamtkonzepts zur Integration von Zugewanderten kann dazu beitragen, die strategische Ausrichtung der Integrationspolitik zu verstärken. Mit Blick auf Kleinstädte und Gemeinden ist die Entwicklung eines solchen Konzepts auf Landkreisebene empfehlenswert; kleinere Kommunen können darin mit ihren spezifischen Ressourcen eingebunden werden. Alternativ kann auch eine Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Städten in der Konzeptarbeit erwogen werden; eine solche Variante bietet sich dort an, wo ein kreisweiter Ansatz aufgrund einer starken Heterogenität der kreisangehörigen Städte nicht erfolgsversprechend ist.

Gute-Praxis-Beispiel

In der *Stadt Schwäbisch Gmünd*, im *Kreis Hötter* und im *Landkreis Stendal* wurde das kommunale Integrationskonzept parallel zum Forschungs-Praxis-Projekt fortgeschrieben oder weiterentwickelt; im *Landkreis Göttingen* ist während der Projektlaufzeit ein neues Integrationskonzept entstanden. In allen Fällen wurden Anregungen und Impulse aus dem Projekt genutzt, um die kommunale Integrationsarbeit konzeptionell weiterzuentwickeln und zu verankern. Die Erstellung der kommunalen Integrationskonzepte beinhaltete zumeist eine Klärung und Priorisierung von Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmen, Selbstverpflichtungen der verschiedenen Verwaltungsbereiche sowie eine breite Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Personelle Zuständigkeit klären

Die Benennung von Verantwortlichen und die Einrichtung von Steuerungsgruppen tragen dazu bei, Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung nachhaltig zu verankern. Eine Möglichkeit ist die Benennung von Integrationsbeauftragten oder die Einrichtung von Integrationsabteilungen. Wichtig ist vor allem, dass Personen benannt werden, die für das Themenfeld verantwortlich sind, und dass Integration in der Verwaltung als fachübergreifende Aufgabe verstanden wird. Eine Verknüpfung mit anderen Aufgaben in den Bereichen Bildung, Jugend, Familie oder Soziales ist denkbar. Zumindest auf Landkreisebene sollten Integrationsbeauftragte benannt oder Integrationsabteilungen eingerichtet und mit ausreichenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet werden.

Integration mit anderen Politikfeldern verknüpfen

Die Themen Zuwanderung und Integration sollten mit anderen zentralen Politikfeldern in der Kommune verknüpft werden, zum Beispiel mit Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels, Entwicklung kommunaler und regionaler Bildungslandschaften, Sicherung der Kommune als Wirtschaftsstandort und der lokalen Fachkräftebasis.

Gute-Praxis-Beispiele

Mit der Einrichtung eines kommunalen Integrationszentrums wird im *Kreis Hötter* Integration mit dem Thema kommunale Bildungsförderung verknüpft.

In den Projektkommunen *Bad Kissingen*, *Hötter*, *Schwäbisch Gmünd* und *Stendal* werden Integration und Zuwanderung stärker mit Fragen der Wirtschaftsförderung und Fachkräftesiche-

nung verzahnt und in der *Stadt Bergen* wird die Integrationspolitik zielgerichtet darauf ausgerichtet, die negativen Folgen des gegenwärtigen Konversionsprozesses zu vermindern.

Vernetzung in der kommunalen Integrationspolitik fördern

Die Vernetzung aller relevanten Akteure gehört zu den zentralen Erfolgsfaktoren der kommunalen Integrationsarbeit. Das gilt insbesondere für kleinere Kommunen, in denen die lokale Integrationsarbeit bislang eher schwach institutionalisiert ist. Vernetzung in der kommunalen Integrationsarbeit bezieht sich auf verschiedene Ebenen: auf die ressortübergreifende Vernetzung in der Verwaltung, die Vernetzung innerhalb der Kommune und die Vernetzung mit überörtlichen Akteuren, beispielsweise auf Landkreisebene.

Fachübergreifende Vernetzung in der Verwaltung herstellen

Integration sollte als Querschnittsaufgabe mit fachübergreifender Vernetzung von Akteuren in der Verwaltung verankert werden. Gerade in kleinstädtischen Verwaltungen sollten die vorhandenen kurzen Wege und Möglichkeiten des informellen Austausches als ein Potenzial begriffen werden, das für die Vernetzung genutzt werden kann.

Die Vernetzung ziviler Akteure unterstützen

Die Vernetzung der wichtigen Akteure in der lokalen Integrationsarbeit sollte von der Kommune initiiert und koordiniert werden. Zu den Erfolgsfaktoren gehören insbesondere die Entwicklung eines kommunalen Gesamtkonzeptes für die Integrationsarbeit, die Schaffung eines klaren und verbindlichen Rahmens für die Netzwerkarbeit, die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und Ressourcen der Netzwerkpartner, der konkrete Nutzen und die tatsächlichen Synergien der Netzwerkarbeit sowie die Entwicklung konkreter Projekte und Aktivitäten. Netzwerke sollten flexibel gehandhabt und kontinuierlich an veränderte Erfordernisse angepasst werden.

Gute-Praxis-Beispiele

*Beispiele guter Praxis für eine koordinierte Vernetzung der Integrationsarbeit sind das Netzwerk für Migranten im **Landkreis Stendal** sowie das Netzwerk für Migrationsarbeit im **Landkreis Bad Kissingen**. Die Netzwerke binden verschiedene Akteure, Einrichtungen und Organisationen ein, fördern den Erfahrungsaustausch zwischen den Netzwerkpartnern und tragen zur Transparenz und Weiterentwicklung von Angeboten bei.*

Vorteile einer interkommunalen Vernetzung nutzen

Vernetzungen zwischen Kommunen können dazu beitragen, Ressourcen zu bündeln, Handlungsstrategien aufeinander abzustimmen und den Austausch von Erfahrungen und Beispielen guter Praxis zu fördern. Initiativen auf Landkreisebene oder anderer regionaler Basis eignen sich besonders in den Bereichen der Bildung, Demografiepolitik, Engagement- und Integrationsförderung, Aufbau einer Willkommenskultur wie auch Fachkräftesicherung.

Gute-Praxis-Beispiele

*In zahlreichen **Gemeinden und Städten des Main-Kinzig-Kreises** wurden seit 2013 Runde Tische zur Unterbringung und Begleitung von Flüchtlingen gegründet; ein interkommunales Vernetzungsgremium ermöglicht den Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden.*

*Die Auswertung und Weiterentwicklung der Kommunikations- und Abstimmungsstrukturen zwischen dem **Kreis Höxter** und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Fragen der Integrationsförderung wurde über eine Workshop-Finanzierung durch das nordrhein-westfälische Förderprogramm KOMM-IN ermöglicht.*

Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch Bund und Länder

Programme und Initiativen von Bund und Ländern haben die Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik im vergangenen Jahrzehnt in hohem Maße angeregt und unterstützt. Die Aufwertung des Themas Integrationspolitik spiegelt sich aber nicht immer in den Strukturen und Ressourcen vor Ort wider. Untersuchungen zeigen, dass die Förderung von Strukturbildung und der Zuschnitt der Programme noch zu wenig auf die spezifischen Bedarfe von Klein- und Mittelstädten ausgerichtet sind. Hinsichtlich der Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik agieren die einzelnen Länder unterschiedlich. Wenn Integration vor Ort gelingen soll, dann müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, geeignete Maßnahmen unter Zuhilfenahme von dafür bereit gestellten Ressourcen zu entwickeln und umzusetzen.

Die Bundesländer sind zentrale Akteure der Integrationspolitik. Sie beeinflussen die Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationspolitik durch Landesintegrationskonzepte und die Institutionalisierung der Integrationspolitik, die Gestaltung in Handlungsfeldern, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen (zum Beispiel Schul- und Bildungspolitik, Kultur- und Religionspolitik), die Implementationshoheit bei Bundesgesetzen (zum Beispiel bei Einbürgerungen oder Verfestigungen des Aufenthaltsstatus), die Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens der kommunalen Selbstverwaltung (Einrichtung von Ausländer- oder Integrationsräten, Förderprogramme zur Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik) und landesweite Initiativen (zum Beispiel landesweite Initiativen zur Antidiskriminierung, interkulturellen Öffnung oder der Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur).

Kommunale Integrationsarbeit stärken

Die Rahmenbedingungen sollten durch eine stärkere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit verbessert werden. Die Erfahrungen in den am Forschungs-Praxis-Projekt beteiligten Kommunen zeigen, dass externe Anstöße wie das nordrhein-westfälische Landesprogramm „KOMM-IN NRW“ oder das hessische Landesprogramm „Modellregionen Integration“ eine beträchtliche Initialwirkung für den Aufbau und die Weiterentwicklung einer kommunalen Integrationspolitik haben. Die Unterstützung der Kommunen durch die Einrichtung Kommunaler Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen, das Programm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ in Hessen, die Finanzierung kommunaler „Koordinierungsstellen für Integration“ in Sachsen-Anhalt und von „Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe“ in Niedersachsen sowie das neue Programm zur „Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“ in Baden-Württemberg unterstreichen, dass die Notwendigkeit der Unterstützung der kommunalen Integrationsarbeit auf Länderebene zunehmend anerkannt und in Form gezielter Förderprogramme umgesetzt wird.

Die strategische Ausrichtung in der kommunalen Integrationsarbeit unterstützen

Bund und Länder sollten – unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – die strategische Ausrichtung und die Herausbildung nachhaltiger Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit stärker fördern. Dies kann beispielsweise durch die Bereitstellung geeigneter Qualifizierungs- und Beratungsmöglichkeiten für die Kommunen erfolgen.

Gute-Praxis-Beispiel

Im Kreis Höxter haben das Landesprogramm KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit und die Einrichtung eines Kommunalen Integrationszentrums auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit angeregt und gefördert. Das im Jahr 2013 unter Mitwirkung vieler Akteure erarbeitete Integrationskonzept für den Kreis Höxter ist ein zentrales Ergebnis dieser landesweiten Förder- und Strukturpolitik.

Konzeptentwicklungen zum demografischen Wandel unterstützen

Bund und Länder sollten vor allem Klein- und Mittelstädte im ländlichen Raum bei der Weiterentwicklung ihrer kommunalen Integrations- und Migrationspolitik wirksam unterstützen, indem an die demografischen Bedingungen angepasste Konzept- und Strategieentwicklungen ermöglicht werden. Zu den Erfolgsfaktoren bei der Entwicklung demografischer Konzepte gehört, dass Ziele, Strategien und Handlungsfelder an den lokalen Bedingungen und Ressourcen anknüpfen und im Hinblick auf künftige Entwicklungsperspektiven stärker aufeinander bezogen werden.

Fachkräftesicherung mit der Integrationsförderung verzahnen

Initiativen zur Förderung von Fachkräftesicherung und Willkommenskultur sollten bereits auf Bundes- und Landesebene stärker mit der Integrationsförderung verzahnt werden, um den Aufbau von Parallelstrukturen zu verhindern.

Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Kommunen unterstützen

Bund und Länder sollten die Grundlagen für eine verbesserte Aufnahme und Einbeziehung von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen in den Kommunen schaffen. Hierzu gehören ein erleichterter Zugang zu den Sprach- und Integrationskursen, eine frühzeitige Ermöglichung von Beschäftigung sowie flexible Regelungen zur Handhabung der Unterbringung vor Ort.

Impulse durch die interkulturelle Öffnung der Landeseinrichtungen

Um entsprechende Prozesse auf der kommunalen Ebene anzuregen und zu unterstützen, sollte die interkulturelle Öffnung von Verwaltung, Vereinen und Verbänden auf der Länderebene vorangetrieben werden. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die interkulturelle Öffnung von Bildungseinrichtungen, beispielsweise durch interkulturelle Fortbildungen der Lehrkräfte, Gewinnung von mehr Lehrerinnen und Lehrern mit Migrationshintergrund, stärkere interkulturelle Gestaltung des Unterrichts und der Lehrmaterialien. Hier können Maßnahmen auf der Landesebene eine unmittelbare Auswirkung auf die Gestaltung der Bildungsprozesse vor Ort zeitigen.

Kommunale Kompetenzen in der Bildungspolitik der Länder erweitern

Die Länder sollten der gewachsenen Bedeutung eines kommunalen Engagements in der Bildung und der Weiterentwicklung kommunaler Bildungslandschaften durch eine Erweiterung kommunaler Kompetenzen, eine Förderung der interkommunalen Kooperation und eine adäquate finanzielle Unterstützung Rechnung tragen.

Verstärkte Engagementpolitik der Länder

Bürgerschaftliches Engagement von und für Menschen mit Migrationshintergrund sollte stärker anerkannt und durch die interkulturelle Öffnung der Engagementpolitik der Länder unterstützt werden (siehe zum Beispiel die Entwicklung einer neuen Engagementstrategie in Baden-Württemberg, die das „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt“ in den Blick nimmt). Zugleich sollten Migrant*innenorganisationen auf Landesebene an der Weiterentwicklung der Integrationspolitik beteiligt und als integrationspolitische Akteure gestärkt werden.

Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten durch Landespolitik fördern

Die politische Beteiligung von Zugewanderten in der Landespolitik sollte gefördert werden. Die Länder sollten zudem in der Bundespolitik darauf hinwirken, das kommunale Wahlrecht von länger hier lebenden Ausländern gesetzlich zu verankern. Einbürgerungen von Zugewanderten sollten durch Informations- und Einbürgerungsinitiativen sowie eine einbürgerungsfreundliche Verwaltungspraxis angeregt und erleichtert werden.

Antidiskriminierungspolitik in den Ländern verankern

Mit Blick auf eine verbesserte Integration in den Kommunen sollte eine Antidiskriminierungspolitik in den Ländern verankert werden. Dort, wo noch nicht vorhanden, sollten Landesprogramme für Vielfalt und Demokratie entwickelt werden.

6.4 Zentrale Handlungsfelder einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik

Sprache und Bildung

Die Leistungsfähigkeit lokaler Bildungsmanagementstrukturen ist ein Schlüsselfaktor für die Erschließung der Bildungspotenziale von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, für die soziale Integration und den Zusammenhalt vor Ort sowie für die Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen als attraktive Arbeits- und Wohnorte für Familien. Das gilt vor allem für Kommunen in ländlichen Regionen, die in besonderer Weise darauf angewiesen sind, die Potenziale aller Bevölkerungsgruppen durch eine aktive Bildungs- und Integrationspolitik zu erschließen, die Bindungen der Bewohnerinnen und Bewohner an die Region zu stärken und Neuzuwanderer als Fachkräfte zu gewinnen.

Kommunen verfügen vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung – zum Beispiel über die Festsetzung von Kita-Gebühren, die Entwicklung von Konzepten der Sprachförderung und die Einrichtung von Familienzentren – über Handlungsspielräume, die sie unterschiedlich nutzen können. Sie können zudem über die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften die Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Bildungsakteure fördern. Klein- und Mittelstädte verfügen tendenziell über einige Vorteile im lokalen Schulwesen, wozu relativ geringe Klassenstärken und eine sozialräumlich geringere Segregation von Schülerinnen und Schülern zählen. Spezifische Nachteile sind vor allem die Erreichbarkeit und die geringere Vielfalt von (weiterführenden) Bildungsangeboten. Schülerinnen und Schüler, die in Agglomerationsräumen oder verstädterten Räumen der westdeutschen Bundesländer leben, haben daher im Durchschnitt bessere Bildungschancen.

Zu den Erfolgsfaktoren einer Erschließung von Bildungspotenzialen aller Bevölkerungsgruppen gehören die Verzahnung von Bildungs- und Integrationspolitik, die Vernetzung und Kooperation der Bildungsakteure, die Weiterentwicklung von Bildungseinrichtungen (Familienzentren, Ganztagschulen) sowie die Öffnung der Bildungseinrichtungen für vielfältige Formen des bürgerschaftlichen Engagements (Elternbeiräte, Lesepatzen, Integrationslotsen, Sprachmittler, Schüler- und Elternmentoren).

Gute-Praxis-Beispiele

Im Kreis Höxter und im Ostalbkreis fördern Bildungsregionen die Vernetzung und Kooperation der vielfältigen Bildungsakteure, um die Lern- und Lebenschancen aller Kinder und Jugendlichen durch die Bündelung und Weiterentwicklung von Angeboten, Maßnahmen und Ressourcen zu verbessern.

Im Kreis Höxter wurde ein Kommunales Integrationszentrum eingerichtet, das als Bestandteil der Abteilung Bildung und Integration eng mit den Bildungseinrichtungen des Kreises zusammenarbeitet, um die Bildungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern. Die Städte Aalen, Heidenheim und Schwäbisch Gmünd haben in Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd ein Modell zur Verbesserung der Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen entwickelt. Das Sprachförderkonzept soll ein zielgerichtetes und auf den individuellen Sprachstand der Kinder bezogenes „Lernen mit allen Sinnen“ ermöglichen.

Das „Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ in *Schwäbisch Gmünd* ist eine Kooperation von Kindertagesstätte, Grundschule und Nachbarschaftszentrum in einem sozial benachteiligten Stadtteil. Das von der Stadt unterstützte innovative Modellvorhaben möchte die Bildungserfolge der Kinder durch die Bündelung von Bildungs- und Freizeitangeboten, die Zusammenarbeit mit den Eltern sowie die Stärkung des ehrenamtlichen Engagements verbessern.

Entwicklung einer kommunalen Bildungsstrategie

Kommunen können durch die Entwicklung einer bildungspolitischen Gesamtstrategie zu einem kohärenten und an den lokalen Bedürfnissen orientierten Bildungswesen vor Ort beitragen. Erfolgsfaktoren sind die Einbeziehung und Vernetzung zentraler Akteure, die Verständigung in der Kommune auf gemeinsame Leitbilder, Ziele und Handlungsschwerpunkte, die Verankerung von Bildung als Führungs- und Querschnittsaufgabe in der Kommune, der Aufbau eines datengestützten kommunalen Bildungsmonitorings, die Orientierung an der gesamten Bildungslaufbahn von der frühkindlichen Förderung über die berufliche Bildung bis zur Hochschule sowie strukturelle Verbesserungen in der Schnittstelle von Bildung und Integration. Die Bildungspotenziale der örtlichen Bevölkerung können durch eine Weiterentwicklung und Vernetzung von Bildungsangeboten und -einrichtungen erschlossen werden (zum Beispiel in Form von Familienzentren, Ganztagschulen, Kooperationen zwischen Kindertageseinrichtungen, Schulen und Gemeinschaftseinrichtungen).

Aufbau kommunaler Bildungslandschaften

Eine erfolversprechende Möglichkeit zur Erschließung von Bildungspotenzialen besteht in der Schaffung kommunaler Bildungspartnerschaften und so genannter Bildungslandschaften. Hier sind vor allem die Landkreise angesprochen. Aber auch in Klein- und Mittelstädten ist die gezielte Bündelung von Bildungsangeboten in den Blick zu nehmen. Ein solches kommunales Bildungsmanagement erfordert die Bereitstellung von Ressourcen zur Koordination und Steuerung von Bildungsprozessen und -angeboten mit Unterstützung der Länder, im Rahmen interkommunaler Kooperationen oder in der Zusammenarbeit mit lokalen Partnern (zum Beispiel Hochschulen).

Förderung des Spracherwerbs

Kommunen können den Spracherwerb von Kindern und Jugendlichen durch die Entwicklung von Konzepten der Sprachförderung, die Umsetzung von Sprachförderprogrammen und die Verankerung von interkultureller Öffnung in Bildungseinrichtungen fördern. Von besonderer Bedeutung sind zudem die Verankerung einer durchgängigen Sprachförderung vor Ort sowie die Initiierung und Unterstützung bedarfsgerechter und flexibler Angebote zur Sprachförderung. Die mehrsprachigen Potenziale von Zugewanderten sollten eine Wertschätzung und Unterstützung erfahren (zum Beispiel durch Ergänzungsunterricht in der Herkunftssprache und die Einstellung von pädagogischen Fachkräften mit mehrsprachigen Kompetenzen).

Einbindung der Eltern fördern

In der Kommune sollte auf eine frühzeitige Einbindung von Eltern mit Migrationshintergrund in die Bildungsprozesse ihrer Kinder geachtet werden, damit diese befähigt werden, den Bildungserfolg ihrer Kinder besser zu fördern. Die familiäre Situation beeinflusst sowohl die schulischen Leistungen der Jugendlichen als auch die wegweisenden Entscheidungen der Eltern über die Bildungslaufbahn ihrer Kinder. An die kommunale Situation angepasste Formate der Elternansprache und -beteiligung sollten daher weiterentwickelt und ausgebaut werden.

Bildungs-Coaching durch Lotsen und Kooperation mit der lokalen Wirtschaft unterstützen

In vielen Kommunen hat sich der Einsatz von ehrenamtlichen Lotsen, Mentoren und Paten zur Förderung des Bildungserfolgs und zukünftigen Werdegangs von Jugendlichen bewährt. Dieser Einsatz sollte durch die Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen für Qualifika-

tion und Begleitung unterstützt werden. Darüber hinaus sollten die Bildungspotenziale von Kindern und Jugendlichen durch eine Kooperation von Schulen und Ausbildungsbetrieben stärker für die lokale Wirtschaft erschlossen werden (zum Beispiel in Bezug auf Berufsorientierung und -vorbereitung). Hohe Abbrecherquoten in der Ausbildung sollten verstärkt in den Blick genommen und durch geeignete Maßnahmen (individuelle Beratung, Einbeziehung der Eltern, Lotsen- und Mentoring-Programme) deutlich verringert werden.

Arbeit und berufliche Integration

Die Teilhabe am Arbeitsmarkt ist ein wesentlicher Schlüssel für die Integration von Migrantinnen und Migranten. Die Unterstützung der beruflichen Integration von zugewanderten Personen erfolgt häufig über externe Fördermittel der EU und des Bundes (beispielsweise im bundesweiten Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung IQ“). Aber auch Städte und Landkreise verfügen über verschiedene Möglichkeiten, die berufliche Integration zu unterstützen. Zugleich stellen zugewanderte Menschen in vielen Kommunen einen beträchtlichen Anteil an den örtlichen Existenzgründern. In ländlichen Gebieten ist die Arbeitsmarktsituation durch einen hohen Anteil kleiner und mittlerer Betriebe geprägt. Für diese Unternehmen werden künftig Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung prognostiziert. Städten, Gemeinden und Landkreisen stellt sich daher die Aufgabe, kommunale und regionale Strategien für die zukünftige Arbeitskräftesicherung zu entwickeln. Die Integration von Zugewanderten in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt können Kommunen vor allem durch ein regionales Übergangsmanagement, Netzwerke zur Förderung des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung sowie Angebote der Jugendsozialarbeit zur Förderung der Berufsvorbereitung für benachteiligte junge Menschen beeinflussen. Kommunen können sich zudem bemühen, die Beschäftigungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung zu erhöhen.

Gute-Praxis-Beispiele

Im Projekt „Mehr türkische Azubis im Ostalbkreis“ werden in Schwäbisch Gmünd und den Nachbarkommunen türkischstämmige Jugendliche und ihre Eltern gezielt auf dem Weg in eine qualifizierte Berufsausbildung begleitet. Das Projekt wird von einem türkischstämmigen Muttersprachler geleitet.

*In der **Stadtverwaltung Celle** wird seit 2012 mit gutem Erfolg ein anonymisiertes Bewerbungsverfahren praktiziert, um der Diskriminierung von Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund entgegenzuwirken.*

Übergang Schule-Beruf aktiv ausgestalten

Bei der Gestaltung kommunaler Bildungsmaßnahmen sollte in besonderer Weise auf den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung geachtet werden. In der kommunalen Wirtschaftsförderung sollte darauf hingewirkt werden, dass für junge Menschen kreisweit ausreichende und attraktive Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Lokale Netzwerke der Arbeitsmarktförderung unterstützen

Kommunen, und hier insbesondere die Landkreise, sollten lokale Netzwerke und Patenschaften unterstützen, mit denen Migrantinnen und Migranten der Zugang zu berufsbezogenen Sprachkenntnissen, Qualifizierungsmaßnahmen und sonstigen Maßnahmen der Arbeitsförderung erleichtert wird.

Öffentlichen Dienst und kommunale Agenturen der Arbeitsförderung interkulturell öffnen

Die kommunalen Verwaltungen und Eigenbetriebe tragen als Arbeitgeber Verantwortung dafür, dass Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gleiche Zugangschancen zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst erhalten. Dies betrifft die Ansprache von potenziellen Bewerberinnen und Be-

werben mit Migrationshintergrund sowie eine interkulturell sensible Ausgestaltung des Bewerbungs- und Besetzungsverfahrens. Mit Blick auf die demografische Entwicklung in den Verwaltungen selbst sollten bei der Rekrutierung von Auszubildenden verstärkt junge Menschen mit Migrationshintergrund angesprochen werden. In den kommunalen Arbeitsagenturen und Jobcentern sollte eine konsequente Strategie der interkulturellen Öffnung verfolgt werden.

Kommunalen Fachkräftebedarf sichern

Zur Sicherung des kommunalen Fachkräftebedarfs ist ein koordiniertes Zusammenwirken von Unternehmen und Kommunen notwendig. Kommunen können vielfältige Unterstützung bei der Gewinnung auch ausländischer Fachkräfte leisten, zum Beispiel in Form von regionalen Fachkräfteteinitiativen (zur Anwerbung und Niederlassung) und durch die Umsetzung einer Willkommenskultur vor Ort.

Berufliche Selbstständigkeit von Migranten fördern

Die Städte und Landkreise sollten ein stärkeres Augenmerk auf die Unterstützungsbedarfe von Gewerbetreibenden mit Zuwanderungshintergrund legen. Es ist darauf zu achten, dass diese Gruppe gleichermaßen an den Angeboten der kommunalen Wirtschaftsförderung partizipieren kann.

Wohnen und sozialräumliche Integration

Die sozialräumliche Wohnsituation, die Versorgung mit ausreichendem, gutem und bezahlbarem Wohnraum, die Merkmale des Wohnumfeldes und der öffentlichen Infrastruktur prägen die Lebensqualität und die Teilhabechancen der Bevölkerung. Insgesamt ist der Anteil der Bevölkerung mit Immobilienbesitz in ländlichen Regionen signifikant höher als in urbanen Gebieten. Dabei sind Menschen in Klein- und Mittelstädten zufriedener mit ihren Wohn- und Lebensbedingungen als in Großstädten. Klein- und Mittelstädte in ländlichen Räumen weisen eine Reihe von Potenzialen, wie eine hohe Lebensqualität, niedrige Immobilienpreise sowie eine weiter verbreitete Sesshaftigkeit der stärker durch Familien geprägten Haushalte, auf. Klein- und Mittelstädte sind zudem weniger häufig von sozialräumlichen Problemlagen betroffen als Großstädte. Durch das engere Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen bieten sie zudem besondere Chancen einer Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern. In strukturschwachen ländlichen Regionen erschweren dagegen Bevölkerungsrückgang, Entleerung der Innenstädte sowie Finanzknappheit eine Erschließung und Nutzung dieser Potenziale.

Die Wohnraumversorgung der Bevölkerung wird vor allem durch Entwicklungen des Wohnungsmarkts beeinflusst. Kommunen können diese vor allem über kommunale Wohnungsgesellschaften beeinflussen. Im Bereich der sozialräumlichen Integration können Kommunen die bauliche und soziale Entwicklung von Stadtteilen gestalten und das Zusammenleben fördern (zum Beispiel durch Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen). Zu den Erfolgsfaktoren einer aktiven Kommunalpolitik in diesem Themenfeld gehören die Verzahnung von Stadt(teil)entwicklungs- und Integrationspolitik, die Steigerung der Attraktivität des Wohnens und des Wohnumfelds, die Sicherung preisgünstiger Wohnungsangebote und die Ermöglichung der Wohneigentumsbildung.

Gute-Praxis-Beispiele

Schwäbisch Gmünd unterstützt die Entwicklung in den vier Stadtteilen der Kernstadt durch die Einrichtung von Stadtteilzentren und die Finanzierung von Stadtteilkoordinatoren. Die Stadtteilkoordinatoren bilden eine Brücke zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, koordinieren das bürgerschaftliche Engagement und tragen zur Verbesserung des Zusammenhalts bei.

*In der **Stadt Hann. Münden** ist es engagierten Bürgerinnen und Bürgern gelungen, mit dem Projekt „Denkmal! Kunst – Kunst! Denkmal“ und der Gründung einer „Bürgergenossenschaft Mündener Altstadt“ die Identifikation von Bewohnerinnen und Bewohnern mit der historischen Altstadt und diese als Lebens- und Wohnraum zu stärken.*

Innenstädte beleben und Migranten einbeziehen

Die Kommunen sollten die Innenstädte durch Anregung und Förderung von Investitionen in den historischen Wohnungsbestand und von bürgerschaftlichem Engagement stärken, um mehr Bewohnerinnen und Bewohner mit höheren Ansprüchen, Familien und junge Menschen für das Wohnen in der Innenstadt zu gewinnen. Bei allen Maßnahmen der Aufwertung ist auf eine soziale Mischung in den Innenstadtquartieren zu achten.

Bürgerschaftliche Beteiligung in der Stadtentwicklung fördern

Die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen der Stadtentwicklung und der Sozialraumgestaltung sollten mit einer breiten bürgerschaftlichen Beteiligung an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen einhergehen. Dabei ist insbesondere auch auf geeignete Möglichkeiten der Ansprache, Aktivierung und Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund zu achten. Kommunen sollten stärker als bislang auch die wirtschaftlichen Potenziale von Zugewanderten, insbesondere in den städtischen Kernbereichen, in den Blick nehmen. Immobilienbesitzer und Gewerbetreibende mit Migrationshintergrund sollten gezielt angesprochen und systematisch in Maßnahmen der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung eingebunden werden.

Erwerb von Wohneigentum durch Migranten unterstützen

Das Zusammenspiel von selbst genutztem Wohneigentum und der Integration von Zuwanderern für die Entwicklung der Klein- und Mittelstädte sollte stärker in den Blick genommen werden. Dabei sollte der Erwerb von Wohneigentum durch Menschen mit Migrationshintergrund von den Kommunen gezielt unterstützt werden, um sie langfristig an die Kommune zu binden und heimisch werden zu lassen. Günstige Grundstücks- und Immobilienpreise sind ein Potenzial, das Kommunen auch für die Gewinnung von Neuzuwanderern nutzen können.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt entgegenwirken

Die Kommunen sollten Diskriminierungen von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem lokalen Wohnungsmarkt entschieden entgegenzutreten, zum Beispiel durch Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Anregung von interkulturellen Dialogen und der interkulturellen Öffnung wohnungspolitisch relevanter Institutionen sowie die Weiterentwicklung der lokalen Gleichstellungspolitik zu einer Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik.

Bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund

Kommunen sind aufgrund ihrer Erfahrungsnähe und Lebensweltbezüge von besonderer Bedeutung für das freiwillige Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Ländliche Gebiete sind – mit großen Unterschieden zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern – durch weit überdurchschnittliche Anteile von freiwillig Engagierten gekennzeichnet, da das Engagement vor allem in Kleinstädten und Gemeinden in Zusammenhang mit Lebensqualität, Freizeitgestaltung und sozialen Kontakten steht. Dem freiwilligen Engagement von Bürgerinnen und Bürgern wird insbesondere in strukturschwachen Kommunen des ländlichen Raumes eine zentrale Bedeutung für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Integration und Mobilität zugeschrieben. Allerdings stellen demografische Entwicklung und gesellschaftlicher Wandel diese Kommunen vor besondere Herausforderungen, da die traditionellen Strukturen des Engagements zunehmend unter Druck geraten. In den Kommunen ländlicher Regionen erfordert die Sicherung der Daseinsvorsorge eine Intensivierung und Neuausrichtung der kommunalen Engagementförderung sowie neue Formen und Orte der Beteiligung und des Engagements von Bürge-

rinnen und Bürgern. Angesichts der Herausforderungen bedarf es zudem einer stärkeren Anerkennung, Erschließung und Wertschätzung des freiwilligen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund, der interkulturellen Öffnung von Freiwilligenorganisationen sowie von lokalen Vereinen und Verbänden.

Gute-Praxis-Beispiele

Im *Landkreis Bad Kissingen* sollen die Aktivitäten des Netzwerks für Bürgerengagement und des Netzwerks für Migrationsarbeit stärker miteinander verzahnt werden, um die Engagementpotenziale von Menschen mit Migrationshintergrund besser zu erschließen.

Der *Main-Kinzig-Kreis* hat im Rahmen des Programms „Modellregionen Integration“ ein beispielhaftes Projekt zur interkulturellen Öffnung von Vereinen in der Stadt Maintal gefördert („Neue Partnerschaften – Vereine und interkulturelle Öffnung“).

In den Projektkommunen gibt es eine Vielzahl von anregenden Beispielen für eine Erschließung des Engagementpotenzials von Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere durch Sportvereine (*Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd*) und Organisationen wie das Deutsche Rote Kreuz (DRK-Kreisverbände Münden und Östliche Altmark).

Die *Stadt Schwäbisch Gmünd* ist durch eine Kultur des bürgerschaftlichen Engagements gekennzeichnet. Hierzu gehören neben anderem die Aktivierung von Freiwilligen im Rahmen von Großveranstaltungen, wie Stadtjubiläum und Landesgartenschau, Strukturen der Engagementförderung, wie Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen, sowie Bürger- und Elternmentoren, Bildungs- und Lesepaten.

Strukturen des bürgerschaftlichen Engagements stärken und interkulturell öffnen

Die Kommunen sollten Strukturen, Orte und Instrumente des Engagements (zum Beispiel Freiwilligenagenturen, Bildungseinrichtungen, Stadtteilzentren, Bürgerstiftungen) schaffen und stärken. Die interkulturelle Öffnung von Vereinen und Verbänden sollte angeregt und gefördert sowie der Erfahrungsaustausch zu interkulturellen Öffnungsprozessen hergestellt werden.

Vernetzung von Akteuren fördern

Das freiwillige Engagement in ländlichen Regionen kann durch die Vernetzung unterschiedlicher Akteure gestärkt werden. Die Chancen regionaler trisektoraler Netzwerke (Kommunalverwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) sind dabei verstärkt in den Blick zu nehmen, um Informationsaustausch zu fördern, nachhaltige Strategien zu entwickeln und Ressourcen zu bündeln.

Interkulturelle Öffnung des freiwilligen Engagements anregen

Die gezielte Ansprache und Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund und die Kooperation mit Migrant*innenorganisationen fördert die interkulturelle Öffnung des freiwilligen lokalen Engagements. Programme zur persönlichen Begleitung von Menschen mit Migrationshintergrund durch Paten, Mentoren und Lotsen sind hierfür beispielgebend.

*Freiwilliges Engagement und Selbstorganisationen von Migrant*innen ermöglichen*

Kommunen sollten die Vielfalt von Orten und Formen des Engagements, insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund, wahrnehmen und anerkennen. Migrant*innen, die bislang nur schwer einen Zugang zum Engagement finden, können durch bedarfsgerechte (Weiter-)Bildungsangebote gewonnen werden. Die Selbstorganisation von Zugewanderten sollte angeregt und die integrationspolitische Kooperation mit Migrant*innenorganisationen durch die Bereitstellung von Ressourcen und die Einbindung in lokale Netzwerke verstärkt werden.

Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund

Bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in der Kommune setzt eine Beteiligung an lokalen Diskussions- und Entscheidungsprozessen voraus. Migrantinnen und Migranten sind allerdings in Gemeinderäten und Kreistagen ländlicher Regionen sehr viel stärker als in Ballungsräumen unterrepräsentiert. Dabei bieten Klein- und Mittelstädte in ländlichen Regionen mit ihren überschaubaren Begegnungs- und Kommunikationsmöglichkeiten, der Nähe und Intensität im Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen sowie durch den stärkeren Erfahrungs- und Lebensraumbezug der Kommunalpolitik vergleichsweise große Chancen und Potenziale der politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten.

Zu den Herausforderungen ländlicher Regionen im Hinblick auf eine Verbesserung der politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund gehören vor allem ein geringerer Bevölkerungsanteil, eine geringere räumliche Konzentration sowie damit verbundene Schwierigkeiten der Selbstorganisation und Interessenvertretung von Migrantinnen und Migranten. Hinzu kommt, dass die lokale Gesellschaft noch stärker durch traditionelle lokale Netzwerke in Kommunalverwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft geprägt ist, zu denen Zugewanderte schwerer einen Zugang finden.

Interkulturelle Öffnung in der Kommune, Öffnung der politischen Parteien sowie neue Formen der Beteiligung gehören dabei zu den zentralen Erfolgsfaktoren für eine Förderung des kommunalpolitischen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund. Kommunen können eine einbürgerungsfreundliche Kultur, die Beteiligung von Zugewanderten an politischen Diskussions- und Gestaltungsprozessen sowie die Einrichtung von Integrationsbeiräten und -ausschüssen fördern. Die Länder beeinflussen die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere durch landesweite Initiativen zur Förderung der Einbürgerung, Landesregelungen zur Bildung von kommunalen Beiräten sowie Einrichtung und Unterstützung von Interessenvertretungen auf Landesebene.

Gute-Praxis-Beispiele

Die *Stadt Schwäbisch Gmünd* hat mit dem Integrationsbeirat ein Gremium geschaffen, das zu einem zentralen Bestandteil einer aktiven und strategisch ausgerichteten kommunalen Integrations- und Beteiligungspolitik geworden ist und dem eine wichtige Brückenfunktion zwischen politischen Parteien und Bevölkerung mit Migrationshintergrund zukommt.

In *Höxter* hat das KOMM-IN-Projekt „Vielfalt nutzen – Politische Partizipation im Kreis Höxter“ – über den Förderzeitraum hinaus – zu einer Aufwertung des Themas geführt, die sich beispielsweise in Angeboten der politischen Bildung im Rahmen der Volkshochschule sowie in Projekten mit Kindern zeigt.

Das Interesse an der Kommunalpolitik unterstützen

Um die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, sollte das Interesse an Kommunalpolitik zum Beispiel durch Angebote der politischen Bildung, Jugendgemeinderäte, Teilnahme an der U18-Jugendwahlinitiative, Bürgerfonds oder Quartiersräte aktiviert werden. Auch Migrantenorganisationen und die darin wirkenden Multiplikatoren sollten in diese kommunalen Aktivitäten einbezogen werden.

Örtliche Parteorganisationen interkulturell öffnen

Die örtlichen Parteien sollten geeignete Strategien der interkulturellen Öffnung entwickeln und Menschen mit Migrationshintergrund gezielt für eine Mitwirkung ansprechen, systematisch fördern und bei der Aufstellung lokaler Wahllisten berücksichtigen (Parteienstammtische, Kooperation mit Migrantenorganisationen).

Beteiligungsgremien für Migrantinnen und Migranten schaffen

In den Kommunen sollte nach geeigneten Möglichkeiten gesucht werden, um Beteiligungsgremien für Menschen mit Migrationshintergrund einzurichten und zu unterstützen (zum Beispiel Integrationsbeiräte oder -ausschüsse).

Einbürgerung unterstützen

Einbürgerung erhöht die Identifikation mit dem Gemeinwesen, verbessert Partizipationsmöglichkeiten und stärkt den sozialen Zusammenhalt. Kommunen sollten daher die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen ihrer Möglichkeiten gezielt fördern, zum Beispiel durch eine aktive Informationspolitik, kundenfreundliche Einbürgerungsverfahren oder Organisation von Einbürgerungsfeiern.

Religiöse Gemeinschaften und Integration

Die Möglichkeit, die eigene Religion und Kultur pflegen zu können, ist für viele zugewanderte Menschen eine wichtige Voraussetzung, um sich dauerhaft an einem Ort niederzulassen. Religiöse Gemeinden können als wichtige Brückenglieder in die verschiedenen Communities der Zugewanderten hinein aktiviert werden und besitzen damit auch eine integrationspolitische Relevanz. Die Länder regeln den Umgang mit religiösen Organisationen und Symbolen (zum Beispiel Anerkennung religiöser Gemeinden als Körperschaft des öffentlichen Rechts, Staatsverträge mit islamischen Verbänden, Gesetze zur „Kopftuchfrage“). Die Kommunen haben dennoch erhebliche Handlungsspielräume im Umgang mit religiösen Gemeinschaften, so beispielsweise durch die Einbeziehung religiöser Organisationen in die kommunale Integrationsarbeit, die Förderung interreligiöser Begegnungen und Dialoge sowie die Art des Umgangs mit dem Bau von Moscheen.

Gute-Praxis-Beispiele

In *Hann. Münden* organisiert der örtliche Moscheeverein gemeinsam mit dem Deutschen Roten Kreuz regelmäßige Blutspendeaktionen und motiviert damit auch Migrantinnen und Migranten zur Blutspende. In *Schlüchtern* führt die Ahmadiyya-Gemeinde alljährlich ein öffentliches Neujahrsfest in der Innenstadt durch.

In *Hann. Münden* und *Schwäbisch Gmünd* sind zwischen der Polizei und den örtlichen Moscheevereinen über die Jahre hinweg stabile Kooperationen entstanden. In *Schwäbisch Gmünd* lobte die Stadt einen öffentlichen Architekturwettbewerb aus, um in der Bevölkerung um Akzeptanz für den Bau einer neuen Moschee der örtlichen DITIB-Gemeinde zu werben. Während des Planungsverfahrens bewegten sich Stadt und Moscheeverein in einem moderierten Dialog aufeinander zu und konnten dadurch ein Einverständnis in der örtlichen Bevölkerung erzielen.

Aktive Anerkennung der religiösen Vielfalt vor Ort

Kulturelle und religiöse Verschiedenheit sollte in der Kommune sichtbar anerkannt werden. Kommunalpolitiker und Verwaltungen sollten aktiv den Kontakt zu den religiösen Gemeinschaften vor Ort pflegen. Die religiösen Gemeinden der Zugewanderten sollten mit einer ähnlichen Beteiligung wie die ansässigen Kirchengemeinden in die kommunalen Netzwerke einbezogen werden. Dabei sollte der interreligiöse Austausch angeregt und unterstützt werden. Geeignete Anknüpfungspunkte könnten die Öffnung der religiösen Zentren, zum Beispiel ein Tag der offenen Moschee, oder die Feste der Religionsgemeinschaften wie Ramadan und Zuckerfest oder das kurdische Neujahrsfest sein. Kommunen können hierfür auch eigene Räumlichkeiten als „neutrale Orte“ der Begegnung zur Verfügung stellen.

Integrationspolitische Potenziale der Religionsgemeinschaften nutzen

Die besonderen Potenziale der religiösen Gemeinschaften sollten in die kommunalpolitischen Handlungsstrategien einbezogen werden. Dies gilt beispielsweise für die Gewinnung von Multipli-

katoren und Ansprechpartnern, die in die Gemeinschaften von Zugewanderten hinein wirken können. Religiöse Gemeinschaften können aber auch als eigenständige Träger von Integrationsangeboten eine aktive Rolle übernehmen.

Die Errichtung religiöser Zentren unterstützen

Die Errichtung von Moscheen oder religiösen Zentren sollten Kommunen mit ihren Möglichkeiten unterstützen und begleiten. Ein repräsentatives öffentliches Gebäude als Treffpunkt der religiösen Gemeinde wertet die Selbstwahrnehmung und die Identifikation mit dem Ort auf und fördert die Integration. Um lokale Konfliktpotenziale, die häufig mit der Errichtung von Moscheen und Gemeindebauten verbunden sind, zu minimieren, ist auf eine wertschätzende Kommunikation und eine frühzeitige Moderation unterschiedlicher Interessen und Perspektiven zu achten.

Unterbringung und Begleitung von Flüchtlingen in der Kommune

Die Aufnahme von Flüchtlingen wird durch Bundes- und Landesgesetze geregelt. Mit der Aufnahme von Flüchtlingen sind verschiedene Herausforderungen verbunden: Städte und Gemeinden sind dazu verpflichtet, Unterbringungsmöglichkeiten und darüber hinaus auch Angebote zur sozialen Beratung und Betreuung zur Verfügung zu stellen. Die ungünstigen Verkehrsanbindungen behindern die Flüchtlingsbetreuung in ländlichen Regionen und damit auch Möglichkeiten der Integration. Zudem sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die Flüchtlingsaufnahme in der örtlichen Bevölkerung auf Akzeptanz stößt und der soziale Friede gewahrt bleibt. Es liegt im eigenen Interesse der Kommunen, dass auch während der vorläufigen Unterbringung menschenrechtliche Standards beachtet und die Wahrung eines soziokulturellen Existenzminimums gewährleistet werden. Die Kommunen können den Umgang mit Flüchtlingen vor allem durch Vernetzung und Kooperation der lokalen Akteure, mit Unterstützung durch Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Einbeziehung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in die lokale Gemeinschaft gestalten (zum Beispiel durch ehrenamtliche Sprachkurse, Flüchtlingslotsen).

Gute-Praxis-Beispiele

*In der **Stadt Schlüchtern** bietet das Brücken-Café, eine Initiative von ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und Bürgern, Sprachkurse auf verschiedenen Niveaus für Asylbewerber an. Dieses ausgedehnte Netzwerk von Ehrenamtlichen wird über eine EU-Regionalförderung, Spenden sowie Eigenmittel der Stadt organisatorisch abgesichert.*

*In der **Stadt Schwäbisch Gmünd** werden die Bewohnerinnen und Bewohner der Asylbewerberunterkunft gezielt in örtliche Gemeinschaftsaktivitäten (Stadtfest, Landessgartenschau) einbezogen.*

*In zahlreichen Gemeinden des **Main-Kinzig-Kreises** wurden Runde Tische zur Flüchtlingsaufnahme und -integration gegründet, durch die der Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den engagierten ehrenamtlichen Helfern ermöglicht wird und durch die Konfliktsituationen, die durch die Aufnahme von Flüchtlingen entstehen, frühzeitig bearbeitet werden können.*

*In der **Stadt Hammelburg im Landkreis Bad Kissingen** konnten Widerstände in der örtlichen Bevölkerung gegen die Einrichtung einer Asylbewerberunterkunft durch eine gut geplante Bürgerversammlung abgebaut und teilweise auch in bürgerschaftliche Unterstützung für die neu ankommenden Asylbewerber transformiert werden.*

Soziale Eingliederung der Flüchtlinge unterstützen

Möglichkeiten zur Integration von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen, die im Handlungsbereich von Kommunen liegen, sollten ausgeschöpft werden. Dazu gehören die Unterstüt-

zung der Sprachförderung, die schulische Unterstützung der Kinder, die Nutzung beruflicher Qualifikationen und die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Flüchtlingen.

Arbeitsmarktpotenziale von Flüchtlingen stärken

Kommunen sollten auch die Chancen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ausloten. Dazu gehört die Ermittlung beruflicher Qualifikationen und persönlicher Kompetenzen bei der Aufnahme, die Vermittlung in berufsbezogene Praktika sowie die Schaffung kommunaler Beschäftigungsmöglichkeiten. Für Jugendliche sollten Möglichkeiten einer (überbetrieblichen) Ausbildung in Betracht gezogen werden. Häufig verfügen Flüchtlinge in Kleinstädten und ländlichen Regionen über schlechtere Möglichkeiten, sich über soziale und integrative Angebote sowie über Arbeitsgelegenheiten zu informieren und daran teilzunehmen. Auch in den einzelnen Gemeinden selbst besteht oft kein Überblick darüber. Wichtig für eine verbesserte Einbeziehung und Erschließung der beruflichen Potenziale von Flüchtlingen ist daher eine effektive Vernetzung der Flüchtlingsunterstützung durch Wohlfahrtsverbände, Vereine, Initiativen von Ehrenamtlichen und kommunale Angebote in den Landkreisen, um die Standortnachteile der ländlichen Regionen ausgleichen zu können.

Bürgerschaftliches Engagement für Flüchtlinge unterstützen

Da integrative Maßnahmen für Flüchtlinge zu einem überwiegenden Teil von ehrenamtlichen Helfern erbracht werden, sollten kommunale Möglichkeiten der Qualifizierung und Begleitung dieser Akteure ausgelotet werden, zum Beispiel durch die Vermittlung von Informationen zum Asylverfahren oder zum Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen.

Dezentrale Unterbringungskonzepte entwickeln

Eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in abgeschlossenen Wohneinheiten und in den Landkreisen reduziert die psychischen und physischen Belastungen, die mit der Unterbringung in großen Sammelunterkünften ohne private Rückzugsmöglichkeiten entstehen, fördert die Integration und ist zudem in vielen Fällen für die Kommune kostengünstiger. Städte, Gemeinden und Landkreise sollten von den Ländern Unterstützung erhalten, um Konzepte einer dezentralen und begleiteten Unterbringung von Flüchtlingen zu erstellen. Eine solche Unterstützung könnte durch die Länder im Rahmen der Leitlinien zur Flüchtlingsaufnahme erfolgen.

Gute-Praxis-Beispiele

Gute Beispiele für kommunale Konzepte einer Flüchtlingsunterbringung in dezentralen Wohneinheiten bieten derzeit einige deutsche Großstädte (zum Beispiel Stadt Köln, Stadt Leipzig). Auch im Landkreis Stendal wurde 2014 ein Konzept zur dezentralen Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen verabschiedet. Der Landkreis Coburg hat bereits 2011 ein Konzept zur dezentralen Unterbringung gemeinsam mit allen Gemeinden des Kreises erarbeitet.

Kommunikationsstrategien in der Flüchtlingszuweisung entwickeln

Gerade in ländlichen Regionen ist die Abwehr gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen oftmals hoch. Die Unterbringung von Flüchtlingen sollte frühzeitig und geplant an die örtliche Bevölkerung kommuniziert werden, etwa durch die Einberufung von Bürgerversammlungen. In diesem Zusammenhang sind auch die Länder, Regierungsbezirke und Landkreise gefordert, die Absicht der Unterbringung frühzeitig zu kommunizieren und mit den betreffenden Städten und Gemeinden abzustimmen, damit eine gezielte Kommunikationsstrategie geplant werden kann.

7. Ländliche Regionen im Strukturwandel – Erfahrungen aus der Forschungsbegleitung

Eine verbesserte Integration von zugewanderten Menschen, die Verwirklichung gleicher Teilhabechancen für alle Bewohnerinnen und Bewohner, die interkulturelle Öffnung von Institutionen in Verwaltung, Politik und Gemeinwesen, eine lokale Kultur der Offenheit, der Anerkennung und des Willkommens – dies alles sind notwendige Bausteine, um Kommunen im demografischen Wandel zukunftsfähig zu machen. In den Köpfen vieler Menschen, die in den beteiligten Kommunen leben, arbeiten und engagiert sind, ist diese Botschaft häufig bereits angekommen. Das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ war ein Experiment, wie diese Elemente von Zukunftsfähigkeit in reales Handeln vor Ort umgesetzt werden können.

Am Ende des dreijährigen Projekts bleibt der Rückblick, wie eine strategisch ausgerichtete kommunale Integrationspolitik, eine interkulturelle Öffnung und der Aufbau einer Anerkennungs- und Willkommenskultur in Städte, Gemeinden und Kreisen im ländlichen Raum realisiert werden können – unter den besonderen Bedingungen, unter denen diese Kommunen agieren. Es soll daher abschließend ein Resümee der Forschungsbegleitung im Hinblick darauf gezogen werden, welche Wirkungen durch das Projekt in den beteiligten Kommunen sichtbar geworden sind.¹⁵¹ Zugleich sollen aber auch die Barrieren diskutiert werden, die einem stärkeren Erfolg des Projekts entgegenstanden und die symptomatisch für die Art und Weise sind, wie Integrationspolitik in Klein- und Mittelstädten – aber nicht nur in diesen – gegenwärtig betrieben wird.

Erfolge

Allgemeine Aufwertung des Themas Integration und Zuwanderung

Kommunale Integrationspolitik findet oftmals in einer Nische der Verwaltung statt, zumeist ist die Abteilung Soziales zuständig. Das Forschungs-Praxis-Projekt führte zu einer deutlichen Aufwertung des Themas in den verschiedenen Verwaltungsbereichen und den kommunalen politischen Gremien. Unterstützt durch viele Gespräche vor Ort sowie durch das interkulturelle Coachingverfahren wurde das Thema abteilungsübergreifend in den Verwaltungen diskursfähig und handlungsrelevant. Viele der an den interkulturellen Workshops beteiligten Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter konnten im Anschluss die Relevanz des Themas auch in ihren eigenen Arbeitsbereich übertragen. Die externe Begleitung durch Schader-Stiftung, Praxisforscher und Coaching trug zudem dazu bei, dass das Thema trotz der hohen Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden in den Verwaltungen kontinuierlich bearbeitet wurde.

Wahrnehmung von Integration als kommunales Zukunftsthema

Aufgrund der durch das Projekt angestoßenen kommunalen Diskurse ist es gelungen, das Thema Integration und Zuwanderung in einen Zusammenhang mit künftigen Herausforderungen in der Kommune zu stellen. Es wurden zahlreiche Impulse gesetzt, um Integration in Verbindung mit Themen wie Stadtentwicklung, Abfederung des demografischen Wandels, Erschließung von Bildungspotenzialen, Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, Sicherung des lokalen Wirtschaftsstandortes und der Fachkräftebasis sowie Konversion durch militärischen Standortabbau zu bringen. Damit konnte Integration als ein kommunales Zukunftsthema gesetzt werden.

Anstoß eines Prozesses der interkulturellen Öffnung in der Verwaltung

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung besaß im Forschungs-Praxis-Projekt einen hervorgehobenen Stellenwert. Die beteiligten Kommunen konnten dazu motiviert werden, einen solchen Prozess anzustoßen, voranzutreiben und interkulturelle Öffnung auch über die Projektlaufzeit

¹⁵¹ Ein Resümee des interkulturellen Coachingverfahrens durch das imap Institut findet sich im Kapitel „Das Beratungs- und Coachingverfahren zur interkulturellen Öffnung kommunaler Verwaltungen im ländlichen Raum“.

hinaus zu verfolgen. Durch die Schulungen konnte vielfach ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass sich die lokalen Gemeinschaften durch eine Vielfalt von sozialen Lebenslagen, Milieus und kulturellen Prägungen auszeichnen und dass das Verwaltungshandeln durch die Zielsetzung geleitet werden sollte, den Ansprüchen der in der Kommune lebenden Menschen auf Selbstbestimmung und Teilhabegerechtigkeit in all ihrer Vielfältigkeit gerecht zu werden. Zum Abschluss des Projekts zeichnete sich in fast allen Kommunen eine nachhaltige Perspektive für den interkulturellen Öffnungsprozess ab.

Stärkung der Verantwortlichen für die kommunale Integrationspolitik

Die Aufwertung des Themas Integration und Zuwanderung insgesamt war zugleich mit einer höheren Anerkennung der Tätigkeit der für Integration zuständigen Personen verbunden. Gerade in Kleinstädten, aber auch in Städten mittlerer Größe bildet die Integrationsarbeit oftmals nur einen eingeschränkten Teilbereich im Beschäftigungsfeld der damit betrauten Personen. Bisweilen werden diese in ihrer Funktion als Zuständige (auch) für Integration kaum wahrgenommen. Eine Erfahrung des Forschungs-Praxis-Projekts war es, dass die mit dem Thema Integration betrauten Personen stärker als solche in der Verwaltung wahrgenommen wurden und der Wert dieser Arbeit dezidiert wert geschätzt wurde. Beteiligte Integrationsbeauftragte berichteten in den Abschlussgesprächen, dass ihr Tätigkeitsbereich in der Gesamtverwaltung nunmehr eine größere Aufmerksamkeit erfahre und sie selbst mit ihren Anregungen ein besseres Gehör – auch über den Bereich Soziales hinaus – fänden.

Sensibilisierung für die Potenziale von Zugewanderten

In den beteiligten Projektkommunen leben sehr viele der zugewanderten Menschen bereits seit mehreren Jahrzehnten vor Ort. Eine Erkenntnis aus den Erhebungen im Rahmen des Projekts war es, dass der Grad an gegenseitiger Aufmerksamkeit und Anerkennung zwischen den Herkunftsgruppen eher niedrig ausgeprägt ist. Durch viele Gespräche mit Beteiligten und ihre Zusammenführung in Workshops oder Gesprächsrunden konnte eine deutliche Sensibilisierung für die Potenziale der zugewanderten Menschen, ihre Fähigkeiten, sozialen Ressourcen und Erfolge der Integration erzielt werden. Ein positives Resultat der Projektaktivitäten war es zudem, dass in einigen beteiligten Kommunen nach Abschluss des Projekts eine wesentlich dichtere Interaktion zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik einerseits und den am Ort lebenden Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen andererseits festzustellen ist.

Brückenschlag zu Unternehmen und Wirtschaftsförderung

Ein Erfolg des Forschungs-Praxis-Projekts war es, lokale Unternehmen und Fachleute der kommunalen Wirtschaftsförderung in die Projektaktivitäten einzubinden. Verwaltung und Wirtschaft fanden zu einem Austausch über ihre gemeinsame Verantwortung für die Sicherung der ökonomischen Zukunftsfähigkeit der Region; an manchen Orten kamen bereits konkrete Absprachen zustande. Übersehen werden darf jedoch nicht, dass es sich dabei um erste Schritte handelt. Bei den beteiligten Unternehmen handelt es sich zudem um gut aufgestellte, zukunftsorientierte und leistungsstarke Betriebe, die für sich auch künftig noch weitere Wachstumspotenziale sehen. Hingegen bleibt es weiterhin schwierig, insbesondere kleinere Unternehmen und Handwerksbetriebe für das Thema der zukünftigen Fachkräftesicherung und der damit verbundenen notwendigen Schritte zu sensibilisieren.

Barrieren

Neben Erfolgen zeigten sich aber auch Barrieren, die einer verbesserten kommunalen Integrationspolitik entgegenwirken. Diese sind nur teilweise auf die besonderen Bedingungen von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen zurückzuführen, sondern reflektieren auch einige Besonderheiten im Arbeitsmodus der Verwaltungen.

Fehlende Kontinuität der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Kommunen

In mehreren beteiligten Kommunen wechselten während der dreijährigen Projektlaufzeit die Ansprechpartnerinnen und -partner für Integration vor Ort. Ein häufiger Wechsel in der personellen Zuständigkeit für den Bereich Integration scheint in vielen Verwaltungen die Regel zu sein. Gerade in kleinstädtischen Verwaltungen, aber auch in den Kreisverwaltungen wird Integration häufig als ein „weiches“ Thema behandelt, mit dem sich Berufseinsteiger in der Verwaltung bewähren können, bevor sie sich für andere, „höhere“ Aufgaben empfehlen. Der Aspekt der nach außen hin verlässlichen Ansprechpersonen, die der Verwaltung auch in Kreisen der Migrantinnen und Migranten sowie ihren Organisationen ein Gesicht, Kontinuität und damit Autorität geben kann, wird dabei vernachlässigt.

Verankerung des Themas als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung

Noch immer bedarf es großer Anstrengungen, das Thema Integration als eine Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung zu verankern. Viel zu häufig wird Integration in der Verwaltung noch als ein marginales und lediglich eine kommunale Minderheit betreffendes Thema wahrgenommen und die Zuständigkeit dafür an einzelne Funktionsstellen, zum Beispiel die des Integrationsbeauftragten, delegiert. Auch in den Projektkommunen bedurfte es eines langen Anlaufs, um die allgemeine Wahrnehmung des Themas in den Verwaltungen zu steigern und die Einsicht zu vermitteln, dass Integration viele Verwaltungsbereiche tangiert. Nur vereinzelt konnte in den beteiligten Kommunen das Thema Integration und Zuwanderung und die damit verbundenen Zuständigkeiten breit in den administrativen und politischen Strukturen verankert werden.

Thematische Engführung und Zusammensetzung von Netzwerken

In den meisten Projektkommunen existieren Vernetzungen zwischen den beteiligten Akteuren, die mit verschiedenen Aspekten der Integrationsarbeit befasst sind. Allerdings schließen diese Netzwerke in der Regel nur solche Akteure ein, die sich um die sozialen Belange von Integration kümmern. Dazu gehören die Sozial- und Jugendverwaltungen, Wohlfahrtsverbände und andere soziale Organisationen, die Jobcenter und eventuell weitere Protagonisten aus dem Bildungsbereich. Die thematische Engführung der Netzwerkbildung auf die Bereiche Soziales und Bildung ist nicht zu übersehen. Um Integration und Zuwanderung als ein kommunales Zukunftsthema zu betreiben und insbesondere deren Ausrichtung auf Potenziale hin zu verfolgen, ist der Einschluss weiterer Akteure wichtig. Mit Blick auf die zukünftige Fachkräftesicherung und den Umgang mit dem demografischen Wandel sollten Integrationsnetzwerke auf die Förderung der lokalen Wirtschaft, aber auch auf die kommunalen Entwicklungsplanungen hin erweitert werden.

Zusammenführung verschiedener Ansätze in der Kommune

Die Erfahrungen im Projekt haben verdeutlicht, dass viele Verwaltungsbereiche nebeneinander her arbeiten, ohne den fachlichen Austausch zu pflegen. Ein Anspruch des Projekts war es, diesen Zustand mit Blick auf das Thema Integration und Zuwanderung zu überwinden. Dieser Anspruch konnte jedoch nur punktuell realisiert werden. So werden beispielsweise die verschiedenen Aspekte des demografischen Wandels (wie Fachkräftesicherung, Bildungsplanung, kommunale Familienpolitik, Infrastrukturplanung, Stärkung von Ortskernen) jeweils getrennt bearbeitet, ohne bereichsübergreifende Implikationen des Rahmenthemas zu bedenken. Im Projekt wurde daran gearbeitet, Integration und Zuwanderung beispielsweise mit Konversionsplanungen im Zuge des militärischen Standortabbaus (Bergen), mit einer lokalen Fachkräfteinitiative (Höxter), mit der Wirtschaftsförderung (Bad Kissingen) oder mit dem Thema Fachkräftesicherung (Stendal) zu verbinden. Eine Absicht war es auch, den Brückenschlag zwischen Verwaltungshandeln und zivilgesellschaftlichen Initiativen zu bewerkstelligen. Praktisch ließ es sich nicht realisieren, den Impuls der interkulturellen Öffnung von der Verwaltung auf die politischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen in den beteiligten Kommunen zu übertragen, doch wurde dies als eine zukünftige Aufgabe wahrgenommen und diskutiert.

Instrumentelles Verhältnis zu externen Projektförderungen

Schließlich machte sich im Projektverlauf auch das instrumentelle Verhältnis in den beteiligten Kommunen zu Möglichkeiten der externen Projektförderung bemerkbar. Da für Integrationspolitik als freiwillige kommunale Leistung zumeist keine Refinanzierung über das Bundesland vorgesehen ist, nehmen die Kommunen vielerlei Möglichkeiten der externen Projektförderung in Anspruch. Nicht immer fügen sich diese verschiedenen Fördermöglichkeiten zu einer in sich schlüssigen lokalen Strategie der Integrationsarbeit. Im Forschungs-Praxis-Projekt machte sich dieses instrumentelle Verhältnis darin bemerkbar, dass die Ansprechpartnerinnen und -partner vor Ort häufig mit anderen Aufgaben belastet waren und die für eine erfolgreiche Projektdurchführung erforderlichen personellen Ressourcen nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung standen. Allerdings zeigten sich im Verlauf des Projektes deutliche und zum Teil sogar zunehmende Unterschiede in der Politik der Länder, die eine strukturelle Verankerung und strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik in sehr unterschiedlicher Weise anregen und fördern.

Bilanz

Politische Prozesse erfordern einen langen Atem, vor allem wenn sie die institutionelle Dimension berühren. Dies gilt insbesondere auch, wenn Veränderungen im Verwaltungshandeln gefragt sind. Die Möglichkeiten, im Rahmen eines befristeten Forschungs-Praxis-Projekts einen prozessual und institutionell fundierten, nachhaltigen Wandel im Umgang mit Migration und Integration herbeizuführen und diesen zu stabilisieren, sind daher selbstverständlich beschränkt. In der Begleitung der Projektkommunen wurde jedoch deutlich, dass die Verknüpfung einer aktivierenden Forschung mit einem begleitenden Coachingverfahren ein erfolgversprechender Ansatz ist, um einen solchen Prozess gerade auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Beide Elemente ergänzen sich in einer sinnvollen Weise. Durch die Forschungsaktivitäten wurde eine Bestandsaufnahme der kommunalen Integrationspolitik geleistet, die durch ihren externen und wissenschaftlich fundierten Charakter bei den Beteiligten vor Ort auf Akzeptanz und Interesse stieß. Auch der aktivierende Ansatz, auf dessen Grundlage mit den Akteuren vor Ort konkrete Handlungsmöglichkeiten (weiter-)entwickelt wurden, erwies sich als vorteilhaft, da die Orientierung an pragmatischen Lösungen ein grundlegendes Merkmal kommunaler Politik ist und auch im Rahmen des Projekts eingefordert wurde. Durch das interkulturelle Coachingverfahren wurde dieser Ansatz darüber hinaus mit einer konkreten langfristigen Veränderungsperspektive unterlegt, indem Chancen eines institutionellen Wandels aufgezeigt und mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen verknüpft wurden. Dieser pragmatische Ansatz stieß auf große Akzeptanz und beförderte Anstrengungen, die kommunale Integrationspolitik stärker strategisch auszurichten. Es kann davon ausgegangen werden, dass aktivierende Ansätze gerade auf der kommunalen Ebene in besonderer Weise dafür geeignet sind, neue Politikkonzepte anzustoßen und zu erproben.

8. Profile der beteiligten Projektkommunen

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 21.100 Einwohner; im Landkreis rund 104.000 Einwohner.¹⁵² 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 breiter und vielfältiger aufgestellten regionalen Wirtschaftsstruktur weniger anfällig für strukturelle und konjunkturelle Krisen zu sein.

Im Jahr 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Bad Kissingen 6,6 Prozent.¹⁵³ Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 3,6 Prozent und die der Ausländer bei 10,5 Prozent.¹⁵⁴

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

Migration

In der Stadt Bad Kissingen beträgt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 21,1 Prozent, wovon etwa drei Viertel (Spät-)Aussiedler und ein weiteres Viertel Ausländer sind. Die zahlenmäßig größten Herkunftsgruppen bilden Zugewanderte aus Kasachstan (1.210 Personen), der Russischen Föderation (1.020 Personen) und Polen (430 Personen).

Der Ausländeranteil im Landkreis ist mit knapp vier Prozent vergleichsweise niedrig; aufgrund des hohen Anteils an (Spät-)Aussiedlern in Stadt und Landkreis jedoch beträgt die Quote der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 12,8 Prozent. Auch im Landkreis bilden Kasachstan, die Russische Föderation, Polen sowie Rumänien die zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländer von Zugewanderten.

Integrationspolitische Arbeitsstrukturen

Die Integrationsarbeit in Stadt und Landkreis begann in den 1990er Jahren. Damals wurden innerhalb weniger Jahre zahlreiche (Spät-)Aussiedler 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 (Spät-)Aussiedlern im öffentlichen Raum. Auf Kreisebene ist seit 2008 ein Integrationsbeauf-

¹⁵² Die in den Kommunalprofilen referierten Zahlen zur Bevölkerung rekurrieren auf die Zensusdaten 2011. Teilweise wurden diese Daten von den Kommunen selbst fortgeschrieben. Dort, wo aus den Kommunen selbst aktuellere Zahlen vorliegen, werden diese verwendet, ohne dass immer eindeutig zu klären ist, aus welcher Quelle diese Zahlen stammen. Dies dient der Absicht, möglichst auch neueste demografische Entwicklungen in den Kommunen zu berücksichtigen.

¹⁵³ Die Angaben zu den Arbeitslosenquoten in den Projektkommunen wurden von der Raumbearbeitung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zur Verfügung gestellt. Im Bundesdurchschnitt betrug die Arbeitslosenquote 2011/2012 6,9 Prozent und bei Ausländern 16,1 Prozent.

¹⁵⁴ 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.

tragter 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. 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.

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 (Spät-)Aussiedler 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.

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Die relativ homogene, gut qualifizierte und weitgehend integrierte Bevölkerung mit Migrationshintergrund, insbesondere (Spät-)Aussiedler, bildet ein enormes Potenzial für die kommunale Entwicklung, nicht zuletzt im Hinblick auf die demografische Entwicklung, die für die Stadt Bad Kissingen ein hohes Durchschnittsalter der örtlichen Bevölkerung ausweist. Ein plausibler Ansatz in der örtlichen Integrationsarbeit liegt daher darin, Migrantinnen und Migranten aktiv in die Gestaltung der lokalen Zukunftsthemen einzubeziehen. In Bad Kissingen sind dies die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und politischer Beteiligung, der Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels, die Stärkung des Ortskerns und die Sicherung von Fachkräften für den lokalen Beschäftigungsmarkt.

Die Struktur der zugewanderten Bevölkerung sowie die gegenwärtige Situation von Stadt und Landkreis mit Blick auf wirtschaftliche und demografische Entwicklungen bieten vielfältige Erschließungschancen. Insgesamt verfügt Bad Kissingen mit den zugewanderten Menschen über ein gutes demografisches Potenzial, um die Zukunftsthemen von Stadt und Landkreis aktiv gestalten zu können. Die Migrationsbevölkerung weist eine hohe Homogenität auf, verfügt über hohe Bildungspotenziale und ist auf eine dauerhafte Niederlassung in der Region hin orientiert. Da in Bad Kissingen Überlegungen zu einer stärkeren wirtschaftlichen Orientierung auf Zielgruppen aus Russland hin bestehen, könnte sich beispielsweise ein kommunales Konzept der bilingualen Erziehung (deutsch-russisch) anbieten.

Trotz verschiedener Ansätze für eine Integrationspolitik ist es bislang nicht gelungen, Integration als ein Querschnittsthema in Verwaltung und Politik zu verankern. Zur Stärkung der lokalen Demokratie könnten Zugewanderte stärker in die kommunale Politik eingebunden werden. Ein wichtiger Schritt, der von Seiten der Kommune aus gegangen werden kann, wäre eine interkulturelle Öffnung der örtlichen Parteien – dies umso mehr, als die meisten Zugewanderten in Bad Kissingen durch Einbürgerung das aktive und passive Wahlrecht besitzen – aber auch der örtlichen Vereine und Verbände. Auch die gezielte Förderung bürgerschaftlichen Engagements könnte Zugewanderten zu stärkeren Aktivitäten in den öffentlichen Angelegenheiten der Kommune anregen. Die Förderung des ehrenamtlichen Engagements sollte gezielt an Themen anknüpfen, die für Zuwanderer wichtig sind, so zum Beispiel am Thema Bildung, das für viele zugewanderte Eltern von hoher Bedeutung ist. Ein Ansatzpunkt für mehr Beteiligung könnte eine gezielte Werbung für mehr Elternbeteiligung in Kitas und Schulen sein.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts konnte ein intensiver Arbeits- und Diskussionsprozess im Netzwerk für Migrationsarbeit im Landkreis initiiert werden. In Diskussionsforen zu den Themen „Bürgerengagement“, „Sprache und Bildung“, „Willkommenskultur“ und „Wirtschaft“ wurden Zielsetzungen für eine verbesserte Integration von Zugewanderten sowie für die Verknüpfung der integrationsrelevanten Bereiche mit einer lokalen Strategie zur künftigen Fachkräftesicherung diskutiert. Eine Priorisierung dieser Ziele und damit verknüpfter Umsetzungsmaßnahmen stand am Ende des Projekts noch aus.

Ebenfalls konnten im Projektverlauf die Wirtschaftsförderer von Stadt und Landkreis erfolgreich für die Thematik Integration und Zuwanderung sensibilisiert werden. Eingerichtet wurde eine Arbeitsgruppe, die über Integrationspotenziale in der Wirtschaft berät. Thematisch erfolgte dabei eine Konzentration auf den Gesundheitsbereich. Einbezogen waren Akteure aus der Wirtschaftsförderung (Stadt, Landkreis, Region Mainfranken), aus örtlichen Kur- und Klinikeinrichtungen sowie der städtischen Verwaltung. Beraten wurden Möglichkeiten, um einen förderlichen Umgang mit „Vielfalt als Chance“ im Kur- und Gesundheitssektor zu verankern und um Netzwerke und Partnerschaften in die Herkunftsländer von Zugewanderten zu etablieren.

Rückblickend hat das Forschungs-Praxis-Projekt in der Projektkommune Bad Kissingen einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, den Querschnittscharakter des Themas Integration in ganz unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen zu forcieren. Insbesondere am Beispiel des Themas Willkommenskultur ist deutlich geworden, dass es sowohl für die tägliche Arbeit in unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen als auch für die künftige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Bad Kissingen eine zentrale Rolle spielt.

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 13.172 Menschen leben, davon circa 6.433 im Ortsteil Bergen. Hinzu kommen rund 2.900 Angehörige der in der Region stationierten NATO-Truppen, die nicht meldepflichtig sind (Angaben der Stadt Bergen). Die Wirtschaftsstruktur der Stadt ist durch Landwirtschaft und überwiegend mittelständische Betriebe geprägt, außerdem durch den großen NATO-Truppenübungsplatz, der bis heute der größte Arbeitgeber der Stadt ist.

Im Jahr 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Bergen 9,2 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 7,4 Prozent und die der Ausländer bei 19,5 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. Seit 2012 werden die Friedenstag aufgrund einer Entscheidung des Geldgebers, des Anne-Frank-Fonds in Basel, in einem zweijährigen Rhythmus durchgeführt. 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 knapp 100 niederländische Bürgerinnen und Bürger sowie etwa 2.900 britische Soldaten in Bergen. Während der Laufzeit des Forschungs-Praxis-Projekts wurden Planungen realisiert, wonach die derzeit stationierten britischen Soldaten bis zum Jahr 2015 aus dem Ort abgezogen werden. Zu erwarten ist ein Verlust von annähernd 25 Prozent der gegenwärtigen Stadtbevölkerung. Die Stadt steht damit vor einem tiefgreifenden Wandel in der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, auf die die Kommune mit vielfältigen Strukturplanungen reagiert. Hierzu gehört auch ein öffentlicher „Regionaler Zukunftsdialog“, den die Stadt gemeinsam mit dem Kreis und weiteren vom Truppenabzug betroffenen Gemeinden im Frühjahr 2014 durchführte.

Zu den weiteren Zugewanderten gehören ferner Flüchtlinge und Heimatvertriebene, (Spät-)Ausiedler und Asylbewerber. Insgesamt sind in Bergen 809 Bürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit gemeldet, was einem Anteil von knapp sieben Prozent entspricht (Stadt Bergen 2014); der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund beträgt 16,8 Prozent. Die größte Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund ist kurdischstämmig und yezidischen Glaubens; eine kleinere Gruppe von Zugewanderten stammt aus der Russischen Föderation. Seit Beginn des Jahres 2014 sind ungefähr 100 Menschen mit rumänischer Staatsbürgerschaft nach Bergen zugewandert. Für die Kinder dieser Zuzügler wurde an der örtlichen Grundschule eine Sprachlernklasse eingerichtet.

Im Landkreis Celle beträgt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 14,7 Prozent. Die zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländer sind die Türkei, Polen, die Russische Föderation und Kasachstan. Der Landkreis Celle ist heute die Heimat der weltweit größten Gruppe der Yeziden außerhalb der Türkei (Landkreis Celle 2010, 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 rund 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-Friedenstage 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 verschiedenster 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.

Im Frühjahr 2014 wurde von der Stadt Bergen die Stelle einer oder eines Integrationsbeauftragten ausgeschrieben, die im August besetzt wurde. Diese Ausschreibung wurde dadurch motiviert, dass sich die Stadt künftig verstärkt für qualifizierte Zuwanderung öffnen möchte, zugleich aber auch Fachkompetenz im Umgang mit unterschiedlichen Zuwanderungskonstellationen sucht. Hierzu gehört auch die Integration der in 2014 zugewanderten rumänischen Staatsbürger.

Über Migrantenorganisationen liegen nur wenige Informationen vor. In der Stadt Celle gibt es ein Yezidisches Kulturzentrum mit dem gesamten Landkreis als Einzugsgebiet. 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. Ein Gemeindezentrum des Vereins wurde im Frühjahr 2014 fertiggestellt und in Gegenwart des Bürgermeisters feierlich eingeweiht.

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Die Integration der yezidischen Gemeinschaft ist nach mehreren Jahrzehnten des Aufenthalts in Bergen mittlerweile stark fortgeschritten. Für die zweite Generation dieser Migrantens-Community ist ein hoher Grad der sozialstrukturellen Integration in Schule, Jugendarbeit und Arbeitsmarkt, Wohnbereich festzustellen. Integrationsbegünstigend wirkt, dass der Migrationsprozess der kurdischen Yeziden nach Deutschland mittlerweile abgeschlossen ist und kaum mehr Menschen aus dem Ausland hinzuziehen. In der Community selbst existiert eine starke Verbundenheit mit Bergen als Wohn- und Heimatort. Integration bedeutet in diesem Fall, die yezidische Community in eine örtliche Anerkennungs- und Willkommenskultur mit einzubeziehen.

In der vom Strukturwandel (durch die demografische Entwicklung und den bevorstehenden Abzug der britischen NATO-Streitkräfte) betroffenen Kleinstadt kommt dem bürgerschaftlichen Engagement eine besondere Bedeutung zu, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern und Potenziale in der örtlichen Bevölkerung bestmöglich zu unterstützen. Einen Anknüpfungspunkt bildet der örtliche „Runde Tisch Bergen 2000“, der das Konzept eines Ausstellungsprojekts „Bergener Bürger suchen ihre Wurzeln“ verfolgt und damit zu einem öffentlichen Reflexionsprozess über Zuwanderung und Integration, Herkunft und Heimat sowie Identität und Selbstverständnis in einer Kleinstadt im demografischen Wandel beiträgt.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts wurde in der Stadt Bergen der Schwerpunkt der integrationspolitischen Aktivitäten auf die Entwicklung und praktische Umsetzung eines Konzepts zu einer örtlichen Anerkennungs- und Willkommenskultur gelegt. Das Konzept umfasst die drei Elemente „Erstkontakt in der Verwaltung (Anmeldeverfahren)“, „Offizieller Empfang für die Neubürger der Stadt Bergen“ und „Angebot eines Neubürger-Patenschaftsprogramms“. Umgesetzt wurde das Programm ab Frühjahr 2013. Erste Erfahrungen zeigen, dass dieses Angebot langsam, aber stetig von der Bürgerschaft angenommen wird.

Unterstützt wurde die Kommune im Rahmen des Projekts weiterhin bei der Entwicklung eines „Handlungskonzepts Zuwanderung in der Stadt Bergen“. In einem Workshop mit Verantwortlichen aus der Kommunalverwaltung und -politik, mit Vertretern der lokalen Wirtschaft und dem „Runden Tisch Bergen 2000“ wurden Grundlagen für ein solches Konzept erarbeitet. Es wurden Möglichkeiten und bereits vorhandene Ansatzpunkte reflektiert, um Bergen als Arbeitsort, Wohnort, Bildungs- und Begegnungsort sowie als Tourismusziel zu stärken. Bereits die Benennung dieser Handlungsfelder machte deutlich, dass künftig ein ressortübergreifendes Handeln zur Stärkung von Integration und Zuwanderung erforderlich ist und verschiedene Themenfelder hierfür zueinander in Beziehung gesetzt werden müssen.

Hinsichtlich des Zuzugs einer größeren Gruppe rumänischer Staatsbürger in ein benachteiligtes Quartier hat die Schader-Stiftung gemeinsam mit der Stadt Bergen und dem Landkreis Celle im Mai 2014 zu einem Arbeitsgespräch eingeladen. Gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern des zuständigen Landesministeriums, der regionalen Landesentwicklung und der kommunalen Spitzenverbände wurden die Herausforderungen der Integration dieser Familien in das Gemeinwesen und Möglichkeiten der Unterstützung durch die Landesebene erörtert.

Im Verlauf des Forschungs-Praxis-Projekts war eine signifikante Sensibilisierung der Verantwortlichen in Verwaltung und Kommunalpolitik für die Potenziale von zugewanderten Menschen festzustellen. In der Entwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur wurde ein hohes Maß an konzeptioneller Entwicklung und praktischer Umsetzung erreicht. Künftige integrationspolitische Potenziale könnten in einer stärkeren Verzahnung der einschlägigen Aktivitäten mit Maßnahmen im Rahmen des Konversionsprozesses und der Regionalentwicklung im Landkreis Celle und im – ebenfalls von Konversion betroffenen – benachbarten Heidekreis liegen.

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 daher 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 24.614 Einwohner leben, davon knapp 16.300 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 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Hann. Münden 7,4 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 6,3 Prozent und die der Ausländer bei 14,0 Prozent.

Von 2002 bis 2011 nahm Hann. Münden mit dem Sanierungsgebiet Altstadt III, für das ein Quartiersmanagement eingerichtet worden war, am Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ teil. 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. In Hann. Münden leben 1.680 Ausländer, was einem Anteil von etwa sieben Prozent an der Gesamtbevölkerung entspricht. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in Hann. Münden liegt bei 17,9 Prozent, in der Kernstadt sogar bei knapp 30 Prozent. Die größte Herkunftsgruppe bilden türkischstämmige Bewohner, gefolgt von zugewanderten Menschen aus den ehemaligen Anwerbestaaten (vor allem Ex-Jugoslawien, Italien und Griechenland), der Russischen Föderation, Kasachstan und Polen. Nach Angaben der Bertelsmann Stiftung sind im Landkreis Göttingen 17.315 Ausländer registriert, was einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von 6,7 Prozent entspricht. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund beträgt im Landkreis Göttingen 16,3 Prozent. Die meisten Ausländer im Landkreis Göttingen stammen laut Integrationsbericht aus europäischen Herkunftsländern (32 % ohne Ex-Jugoslawien).¹⁵⁵ Aus den ehemaligen Anwerbestaaten Jugoslawien und Türkei stammen 17 Prozent und 14 Prozent der Ausländer; 20 Prozent der Ausländer stammen aus asiatischen Herkunftsländern (Nahe 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. Im Februar 2014 wurde ein „Integrationskonzept für den Landkreis Göttingen“ verabschiedet (Landkreis Göttingen 2014). Darin werden Ziele und Umsetzungsmaßnahmen für eine verbesserte Integrationsarbeit vorgestellt. Weiterhin war für Frühjahr 2014 die Gründung eines Beirats für Migration und Integration als ein beratendes Gremium für die Gestaltung der Integrationsarbeit des Kreises geplant. 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. Die Räume des Bürgertreffs werden von der Stadt finanziert.

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).

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Große Potenziale der Integration bestehen in der Stadt Hann. Münden in der Partizipation von Migranten und in einer Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Integrationsarbeit in Hann. Münden findet vor allem durch die Wohlfahrtsverbände und verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure statt. Auch die örtlichen Religionsgemeinschaften spielen dabei eine wichtige Rolle. Insbesondere mit dem der DITIB angeschlossenen Moscheeverein existiert ein integrationspoli-

¹⁵⁵ Landkreis Göttingen 2011.

tisch äußerst aktiver Akteur, bei dessen Aktivitäten die Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen im Zentrum steht. Zwischen den Religionsgemeinschaften existieren intensive interreligiöse Kontakte.

Der Verein „Bürgertreff e.V.“ entstand im Rahmen der Teilnahme am Programm „Soziale Stadt“ und ist als eine innerstädtische Begegnungsstätte für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen konzipiert. Während der Projektlaufzeit waren vielfältige Bemühungen erkennbar, die Aktivitäten des von der Stadt unterstützten Vereins durch die Akquisition von Drittmitteln zu stabilisieren.

Im Jahr 2008 wurde ein „Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hann. Münden“ erstellt. Darin werden in den Aktionsleitlinien „Attraktive Stadt“ und „Steuerungs- und Beteiligungsformen“ Entwicklungsziele formuliert, die sich punktuell mit integrationspolitischen Zielsetzungen verbinden lassen, insbesondere im Bereich der Beteiligungsförderung.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Zur Weiterführung des Bürgertreffs in der Stadt Hann. Münden fand ein Beratungsprozess statt. Die Beantragung von Fördermitteln wurde dabei an die Organisation eines partizipativen Prozesses gebunden, der sicherstellen sollte, dass alle relevanten Akteure, die an einer Belebung des Wohnens in der historischen Altstadt interessiert sind, in Überlegungen zur Weiterentwicklung der konzeptionellen Grundlagen einbezogen werden. Hierzu wurde gemeinsam von Stadt Hann. Münden und dem Integrationsbeauftragten des Landkreises Göttingen ein Runder Tisch zur Zukunft des Bürgertreffs organisiert, der durch die Schader-Stiftung moderiert wurde. Um weitere integrationspolitische Aktivitäten in der Stadt Hann. Münden anzuregen und zu unterstützen wurde das Forschungs-Praxis-Projekt im April 2013 von der Schader-Stiftung im Gesellschaftsausschuss der Stadt vorgestellt und intensiv diskutiert.

Mit dem Landkreis Göttingen erfolgte eine Verständigung über die Organisation eines Workshops zum Thema „Sprachförderung und Bildung im Kindesalter“. Von einer Umsetzung wurde jedoch später Abstand genommen. Realisiert wurde eine Fachtagung „Vielfalt in der Schule“ zum Thema Interkulturelle Bildung im Landkreis. Unterstützt wurde zudem die Erstellung einer Fotoausstellung „50 Jahre Zuwanderung in Hann. Münden in Bildern“.

Das interkulturelle Coachingverfahren hat gezeigt, dass Abteilungen der Kreisverwaltung bereits verstärkt Erfahrungen in der Entwicklung von Ideen für eine stärkere interkulturelle Ausrichtung des Verwaltungshandelns haben. Dies hängt sicherlich mit der kürzlich erfolgten Fertigstellung des Integrationskonzeptes zusammen. Die erarbeiteten Maßnahmen für das Kreisjobcenter erscheinen für eine interkulturelle Ausrichtung des Verwaltungshandelns durchaus vielversprechend.

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 km² weist der Kreis die niedrigste Bevölkerungsdichte aller Kreise in Nordrhein-Westfalen auf. Im Kreis leben 144.679 Menschen; in der Stadt Höxter 30.688 Einwohner in insgesamt 13 Ortsteilen.¹⁵⁶ Höxter hat mit besonderen strukturellen Problemen zu kämpfen. Neben einem überdurchschnittlichen Bevölke-

¹⁵⁶ Bertelsmann-Stiftung: Wegweiser Kommune, 2012.

rungsrückgang gehört die Flächengemeinde zu einer strukturschwachen Region im Osten des Bundeslandes und leidet unter einer schlechten überregionalen Verkehrsanbindung.

Im Jahr 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Höxter 5,3 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 5,4 Prozent und die der Ausländer bei 13,0 Prozent.

Migration

Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in der Stadt Höxter beträgt 6,1 Prozent; der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund 13,5 Prozent. Die zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländer der Migranten sind die Russische Föderation, Kasachstan, Polen sowie die Türkei.

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 2012 im Kreis Höxter 6.970 Ausländer registriert, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 4,8 Prozent entspricht. Einen Migrationshintergrund haben 17,5 Prozent der Kreisbevölkerung. Die größte Gruppe unter ihnen bilden (Spät-)Aussiedler aus der Russischen Föderation, Kasachstan und Polen. Unter den übrigen Einwohnern mit Migrationshintergrund bilden Zuwanderer aus der Türkei eine weitere wichtige Gruppe.

Integrationspolitische Arbeitsstrukturen

Im Kreis Höxter bestand seit 2006 ein Integrationsbüro, das die Aufgabe hatte, „Menschen mit Migrationshintergrund bei der Integration zu unterstützen und diese zu fördern“. Dies erfolgte in erster Linie dadurch, dass vorhandene Strukturen vernetzt und unterstützt sowie neue Ideen angestoßen wurden. 2013 erfolgte eine Weiterentwicklung des Integrationsbüros zum „Kommunalen Integrationszentrum“ auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Gegenwärtig verfolgt das Kommunale Integrationszentrum, das mit 5,5 Personalstellen (eine Verwaltungskraft, zwei pädagogische Fachkräfte, zwei Sozialpädagoginnen, eine halbe Sekretariatsstelle) ausgestattet ist, die Schwerpunkte Bildung sowie Vernetzung in der Integrationsarbeit. Ziel der Arbeit ist es erstens, „die Bildung, Ausbildung und Integration von Menschen mit Zuwanderungsbiografie im Kreis zu verbessern“.¹⁵⁷ In diesem Kontext wurde das bisherige Integrationsbüro des Kreises mit der Abteilung Bildungsmanagement zusammengelegt. Das Kommunale Integrationszentrum arbeitet dabei eng mit den Bildungseinrichtungen des Kreises zusammen. Der zweite Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Koordinierung und Vernetzung der vielfältigen integrationsrelevanten Initiativen und Projekte im Kreis. Dazu gehören die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen, die Initiierung von Projekten und Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern und Förderung von interkultureller Kompetenz sowie der Aufbau von Netzwerken.¹⁵⁸

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, Vertreter aus Arbeitskreisen, Vertreter der Migrantenverbände, interessierte Bürger).

¹⁵⁷ <http://www.kreis-hoexter.de/bildung/bildung-und-integration/kommunales-integrationszentrum>.

¹⁵⁸ Ebd.

Das Integrationskonzept des Kreises wurde 2013 in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung zahlreicher Akteure aus der kommunalen Verwaltung, Politik, Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Bildungseinrichtungen, Religionsgemeinschaften und weiteren fortgeschrieben. Für die Handlungsfelder „Kommunales Kommunikations- und Steuerungskonzept“, „Bildung und Erziehung“, „Arbeit und Wirtschaft“, „Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation“ sowie „Chancen der Integration in Kultur, Sport und Freizeit“ wurden Ziele formuliert und Maßnahmen entwickelt (Kommunales Integrationszentrum Kreis Höxter 2013).

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“.¹⁵⁹ Zu diesem Zweck führt der Arbeitskreis in Kooperation mit dem Familienbüro der Stadt Höxter verschiedene Projekte durch (zum Beispiel interkulturelles Familienfest, Fachvorträge in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule).

Im Kreis Höxter gibt es eine Reihe von engagierten Ansprechpartnern und Migrantenorganisationen.¹⁶⁰ Es findet sich im Kreis ein von (Spät-)Aussiedlern 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.

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Stadt und Kreis verfügen über eine insgesamt gut ausgeprägte integrationspolitische Struktur. Einen positiven Beitrag zum Aufbau integrationspolitischer Arbeitsstrukturen haben die über das nordrhein-westfälische Landesprogramm zur Integrationsförderung KOMM-IN geförderten Projekte geleistet, die seit 2008 von Stadt und Kreis Höxter durchgeführt wurden. Die Nachhaltigkeit bisheriger Maßnahmen und die Initiierung neuer integrationspolitischer Vorhaben verfügen durch die Einrichtung des Kommunalen Integrationszentrums über eine gute Ausgangsbasis. Mit der Einrichtung wurde zugleich die Bedeutung von Bildung als ein zentrales kommunales Zukunftsthema erkannt: Die Bildungsförderung besonders für junge Migranten wird verbunden mit dem Aufbau eines attraktiven Bildungsstandorts, der auch künftige Zuwanderer jeglicher Herkunft überzeugen kann.

Über ein großes Potenzial verfügen Stadt und Kreis aufgrund zahlreicher Begegnungsmöglichkeiten der verschiedenen Herkunftsgruppen, die sich insbesondere in jährlich stattfindenden Festen zeigen (Familienfest der Stadt Höxter, Internationales Sport-, Spiel- und Familienfest des Kreises Höxter).

Zur Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs wurde 2011 die Wirtschaftsinitiative Höxter gegründet, die durch eine intensive Netzwerkbildung die Voraussetzung dafür schaffen möchte, den Wegzug von Schulabgängern aus der Region zu reduzieren und den Zuzug von Fachkräften zu fördern. Die Initiative setzt sich zugleich für verbesserte Bildungschancen für junge Menschen mit Migrationshintergrund ein. Die Wirtschaftsinitiative beinhaltet ein großes Potenzial, um Themen

¹⁵⁹ www.buendnis-fuer-familie-hoexter.de/gruppenarbeit/integration.

¹⁶⁰ Informationen bieten die Broschüre „Engagiert – Integration im Kreis Höxter“ sowie das Infoblatt „Migrantenorganisationen im Kreis Höxter“.

der Integration und der wirtschaftlichen und demografischen Zukunftsfähigkeit von Stadt und Kreis miteinander zu verknüpfen und ein konzertiertes Handeln der verschiedenen Beteiligten in der Kommune zu initiieren.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts wurde die Kommune bei der Entwicklung eines „Handlungskonzepts Zuwanderung in Stadt und Kreis Höxter“ unterstützt. In einem Workshop zur Weiterentwicklung der Willkommenskultur in der Stadt und im Kreis Höxter wurden Elemente eines Zuwanderungskonzepts erarbeitet. Der Workshop fand unter Beteiligung von Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft statt. Es wurden Möglichkeiten und bereits vorhandene Ansatzpunkte reflektiert, Elemente einer Willkommenskultur in den genannten Bereichen umzusetzen. Auch in der Abteilung Bürgerkontakt konnten im Rahmen des interkulturellen Coachingverfahrens relevante Ideen zum Ausbau der Willkommenskultur erarbeitet und bereits realisiert werden.

Besonders hervorzuheben ist, dass hier ein Brückenschlag des Projekts zur Wirtschaft und Wirtschaftsförderung in der Stadt und im Kreis Höxter gelang. Im Rahmen des Unternehmertreffs von Stadt und Landkreis Höxter im März 2013 in Brakel wurden die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft ausführlich über Anlass und Ziele des Forschungs-Praxis-Projektes informiert und Ansätze zur weiteren Verknüpfung der Themen Integration und Zuwanderung mit der kommunalen wirtschaftlichen Entwicklung diskutiert.

Weiterhin wurden die politischen Vertreterinnen und Vertreter des Landkreises (Ausschuss für Familie, Gesundheit und Soziales des Landkreises Höxter) sowie der Rat der Stadt Höxter im Rahmen von Vorträgen in 2013 über Ziele, Aktivitäten und erste Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projektes informiert.

Stadt Schlüchtern, Main-Kinzig-Kreis (Hessen)

Schlüchtern ist eine Kleinstadt an der östlichen Peripherie des Main-Kinzig-Kreises mit 17.092 Einwohnern, die in 13 Ortsteilen leben. Die Kernstadt beheimatet davon 7.410 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 die Funktion eines Mittelzentrums 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.

Im Jahr 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Schlüchtern 4,4 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 5,1 Prozent und die der Ausländer bei 11,6 Prozent.

Die Stadt Schlüchtern ist im Verband SPESSART regional mit weiteren 13 Kommunen 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

Die Stadt Schlüchtern hat einen Ausländeranteil von 9,7 Prozent;¹⁶¹ der Anteil von Einwohnern mit Migrationshintergrund beträgt 15,5 Prozent. Die wichtigsten Herkunftsländer sind die Türkei, die Russische Föderation, Polen und Griechenland.

Im Main-Kinzig-Kreis leben Menschen aus 152 Nationen. Der Ausländeranteil im Kreis liegt bei circa zehn Prozent (40.709 Personen), der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund bei 24,6 Prozent. Die größten Gruppen zugewanderter Menschen kommen aus der Türkei, Polen, Italien, der Russischen Föderation, Kasachstan sowie weiteren Anwerbestaaten der früheren Gastarbeiter (Ex-Jugoslawien, Griechenland).

Am Rand der Kernstadt Schlüchtern 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 nahm 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. Ziel des Kreises als Modellregion Integration war es, „ein ganzheitliches ressourcenorientiertes Gesamtkonzept“ für den Landkreis zu entwickeln. Dazu gehört, „Integrationsangebote und Integrationsbewusstsein in die Regelstrukturen zu bringen“.¹⁶² Seit 2014 beteiligt sich der Main-Kinzig-Kreis am Nachfolgeprogramm des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration „Wegweisende Integrationsansätze realisieren“ (WIR).

Im Zusammenhang mit dem Programm „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 und weitere) ausgewiesen. Von 2011 bis 2013 wurden auf Kreisebene mehrfach Integrationslotsen ausgebildet, darunter auch Lotsen, die in Schlüchtern eingesetzt sind. Einmal jährlich findet ein Runder Tisch der Institutionen statt. Die Stadt hat keinen Integrationsbeauftragten. Integrationspolitische Aktivitäten waren bislang eng an den Kreis und hier insbesondere das Landesprogramm „Modellregionen Integration“ angebunden.

Ein integrationspolitisch äußerst aktiver Akteur in der Stadt Schlüchtern ist das Brücken-Café, ein Zusammenschluss von ehrenamtlich tätigen Personen, die sich insbesondere in der Begleitung und in Sprachkursen für Asylbewerber und weitere nicht anspruchsberechtigte Flüchtlinge engagieren. 2013 gelang es, diese Arbeit zu professionalisieren, indem mit Hilfe von EU-Mitteln (akquiriert über SPESSART Regional) eine Koordinatorenstelle für die ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen eingerichtet wurde.

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

¹⁶¹ Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune 2012.

¹⁶² 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.

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Trotz der begrenzten Ressourcen, die der Stadt Schlüchtern für die Ausgestaltung einer kommunalen Integrationspolitik zur Verfügung stehen, sind doch beträchtliche Potenziale der Integration vorhanden. Dies betrifft das hohe ehrenamtliche Engagement für die Integration von Flüchtlingen, das noch stärker in Richtung einer generellen Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune ausgebaut werden könnte. Potenziale bestehen aber auch durch die mittlerweile weit fortgeschrittene Integration insbesondere der zweiten Migrantengeneration in Schlüchtern.

Die verschiedenen Herkunftsgruppen leben in Schlüchtern relativ spannungsarm zusammen – trotz eines im vergangenen Jahrzehnt heftigen innerörtlichen Konflikts um den geplanten Bau einer Moschee der Ahmadiyya-Gemeinde. Die Wiederaufnahme dieses Plans durch die Gemeinde 2014 birgt durchaus das Risiko, diesen Konflikt zu reaktivieren. Gefordert ist hier ein Handeln der politischen Spitze, das einerseits auf eine ausgleichende Moderation des örtlichen Diskurses um das Bauvorhaben setzt, andererseits durch eine sichtbare Anerkennungskultur gegenüber allen Bewohnergruppen eine größere Akzeptanz für die Leistungen und Bedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger schafft.

Möglichkeiten der Weiterentwicklung bestehen in einer stärkeren institutionellen Verankerung von Integrationspolitik in Stadt und Landkreis und Sicherung ihrer Nachhaltigkeit – auch unter Einbeziehung der kommunalpolitischen Verantwortungsträger.

Der östliche Main-Kinzig-Kreis befindet sich in einem tiefgreifenden demografischen Wandel, der sich bereits jetzt in einem Fachkräftemangel vor allem in den medizinischen Dienstleistungsberufen äußert. Planungen zur Regional- und Wirtschaftsförderung, aber auch lokale Projekte zur Stärkung der Innenstadt bieten sich dafür an, die Potenziale von Zugewanderten gezielt in den Blick zu nehmen und somit Integrationspolitik mit der kommunalen Zukunftsplanung zu verknüpfen. Potenziale der Zugewanderten bestehen in den Bildungs- und beruflichen Qualifizierungsressourcen, besonders auch von Mädchen und Frauen, aber auch in einer Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Da Integrationspolitik in der Stadt Schlüchtern bislang wenig institutionalisiert ist, lag ein Schwerpunkt der Projektaktivitäten darauf, die politische Ebene, vor allem Mitglieder des Magistrats, für das Thema Integration und die Wichtigkeit einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik zu sensibilisieren. Hierzu diente eine Informationsveranstaltung der Stadt Schlüchtern im Februar 2013 zum Anliegen und ersten Ergebnissen des Forschungs-Praxis-Projektes, die sich an alle Mitglieder des Magistrats und die Führungskräfte der Verwaltung der Stadt Schlüchtern sowie an Vertreterinnen und Vertreter des Main-Kinzig-Kreises richtete.

In einem von DESI konzipierten und durchgeführten Workshop wurden Chancen einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur mit kommunalpolitischen Verantwortungsträgern diskutiert. Beteiligt waren Mitglieder aus den politischen Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung und Mitglieder aus dem städtischen Sozialausschuss. Es wurden Möglichkeiten und bereits vorhandene Ansatzpunkte reflektiert, um eine Willkommenskultur in Verwaltung und Gemeinwesen zu etablieren und die Stadt für junge Menschen sowie für Zuwanderung lebenswert zu gestalten. Zudem wurden sowohl das Kommunale Center für Arbeit als auch das städtische Ordnungsamt im Rahmen des interkulturellen Coachingverfahrens dazu befähigt, bereits vorhandene Ideen zum Ausbau der Willkommenskultur wiederzubeleben sowie neue Ideen zu entwickeln.

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 km² der drittgrößte von 35 Landkreisen in Baden-Württemberg; gemessen an seiner Einwohnerzahl nimmt er mit rund 310.000 Einwohnern den neunten Rang in Baden-Württemberg ein. 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 an Beschäftigten im produzierenden Sektor gekennzeichnet (47,7 %). Neben Maschinen- und Fahrzeugbau gibt es die Branchen Feinmechanik und Optik, Metallerzeugung und -verformung, Gold- und Silberverarbeitung sowie Elektrotechnik und Holzverarbeitung.¹⁶³ Im Jahr 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Schwäbisch Gmünd 5,5 Prozent.¹⁶⁴ Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 3,4 Prozent und die der Ausländer bei 9,0 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

Mit 35,1 Prozent ist Schwäbisch Gmünd die Stadt im Ostalbkreis mit dem höchsten Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund, davon 14,7 Prozent Ausländer, 8,1 Prozent Eingebürgerte und Doppelstaatler sowie zwölf 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.). In der Stadt leben Menschen aus 120 Herkunftsländern. Die größten Herkunftsgruppen stammen aus der Türkei, Kasachstan, der Russischen Föderation, Rumänien, Polen sowie weiteren Anwerbestaaten der früheren Gastarbeiter (Ex-Jugoslawien, Italien, Griechenland).

Im Ostalbkreis leben Menschen aus insgesamt 162 Herkunftsländern. Knapp 22 Prozent der Bewohner des Ostalbkreises haben einen Migrationshintergrund, davon sind 8,6 Prozent Ausländer. Die größten Herkunftsgruppen im Landkreis sind mit denen der Stadt Schwäbisch Gmünd vergleichbar.

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

¹⁶³ www.ostalbkreis.de.

¹⁶⁴ Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosenquote in der Stadt Schwäbisch Gmünd nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bei 5,6 %.

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 Sozialberichterstattung¹⁶⁵ 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. Die Struktur der städtischen Integrationspolitik wurde in den vergangenen Jahren immer stärker systematisiert. So wurde in der Stadtverwaltung zudem eine Fachgruppe Zuwanderung als eine interne Steuerungsgruppe eingerichtet, die im Austausch mit weiteren Akteuren im Integrationsprozess steht. Ein Runder Tisch Integration hat die Aufgabe, die Integrationsprozesse auf den unterschiedlichen Ebenen zu steuern und Impulse für den Aufbau einer Willkommens- und Anerkennungskultur sowie eines Welcome Center zu sammeln.

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. Gegenwärtig existieren etwa 50 Migrantorganisationen in Schwäbisch Gmünd. Von besonderer Bedeutung in Kreis und Stadt ist das Deutsch-Türkische Netzwerk im Ostalbkreis (DTN). Das „DTN-Ostalb“ ist ein Zusammenschluss verschiedener kommunaler Einrichtungen und Organisationen. Beteiligt sind die DITIB-Moscheen, der Kreisjugendring Ostalb e.V., der Stadtjugendring Heubach, die Polizeidirektion Aalen und die Integrationsbeauftrag-

¹⁶⁵ Siehe Sozialbericht 2009 (ISG Köln 2009); Bildungsbericht 2011 (Gehrmann et al. 2011).

ten des Ostalbkreises und der Großen Kreisstädte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen. Alle Beteiligten setzen sich für eine Verbesserung der Integration ein.

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

In den letzten Jahren wurden entscheidende Weichen für eine strategisch ausgerichtete städtische Integrationspolitik gestellt. Das umfassende Spektrum an kommunalen Institutionen, die mit Integration befasst sind, unterstreicht die hohe Bedeutung von Integration und den Willen der politisch Verantwortlichen zu einer wirksamen und nachhaltigen Bearbeitung des Themas. Hinsichtlich ihrer Funktionalität haben sich die verschiedenen Institutionen und Instrumente offenbar bewährt. Die Stadt Schwäbisch Gmünd ist sehr bestrebt, die Vielzahl der bereits vorhandenen Akteure und begonnenen Maßnahmen in einen größeren strategischen Zusammenhang zu bringen.

In Schwäbisch Gmünd wird das Thema Integration durch die politische Spitze der Stadt (Oberbürgermeister und Erster Bürgermeister) öffentlichkeitswirksam unterstützt. Die gute Kommunikationskultur zwischen politischer Spitze, Verwaltung und Zivilgesellschaft wurde in den Gesprächen vor Ort vielfach hervorgehoben. Ebenfalls wurde der städtischen Verwaltung eine aktive Haltung und Kompetenz in der Integrationspolitik zugeschrieben.

Die Stadt hat in den letzten Jahren einige Fortschritte darin gemacht, das Integrationsthema auch mit Themen außerhalb der üblichen Kernbereiche Soziales und Bildung zu verbinden. So findet mittlerweile eine stärkere Verknüpfung des Integrationsthemas mit der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung statt, wie auch die Einrichtung einer Fachgruppe Einwanderung illustriert. Zwischen Stadt und Landkreis besteht eine gute Kooperation in integrationsrelevanten Angelegenheiten.

Möglichkeiten der Weiterentwicklung könnten in einer stärkeren Ausweitung von interkultureller Öffnung auch auf öffentliche Einrichtungen außerhalb der Kernverwaltung bestehen. So befinden sich etwa 60 Prozent der Kindertageseinrichtungen in Schwäbisch Gmünd in städtischer Trägerschaft. Auch von politisch Verantwortlichen wurde der Wunsch geäußert, die interkulturelle Öffnung der städtischen Kitas voranzutreiben. Dies betrifft insbesondere eine Förderung der interkulturellen Kompetenzen bei den pädagogischen Fachkräften, aber auch Fragen einer interkulturellen Organisationsentwicklung (zum Beispiel Funktion von Kitas als Familienzentren, Entwicklung von Konzepten für die Elternarbeit).

Die Stadt Schwäbisch Gmünd verfügt über eine ausgeprägte Kultur des bürgerschaftlichen Engagements und der Engagementförderung. Wichtige Elemente sind dabei – über eine vielfältige Vereinslandschaft hinaus – Stadtteilzentren, Migrantenorganisationen und das Bürgermentorat. Die Stadt Schwäbisch Gmünd bietet Bürgern, die sich in ihrer Stadt engagieren möchten, seit 2005 die Möglichkeit einer Ausbildung zu Bürgermentoren, die vorwiegend eigene Projekte vorantreiben. Schwäbisch Gmünd verfügt zudem über eine reichhaltige Landschaft an Migrantenorganisationen. Die Einbindung von Migranten und Migrantenorganisationen in das bürgerschaftliche Engagement gelingt durch die Gemeinwesenarbeit in den Stadtteilzentren und Qualifizierungsprogramme wie das Bürgermentorat vergleichsweise gut. Trotz der bislang ungünstigen Wohnsituation in einer ehemaligen Kasernenanlage auf dem Hardt gelingt es der Stadt, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge zumindest partiell in das städtische Leben zu integrieren.

In der Stadt Schwäbisch Gmünd gibt es vergleichsweise hohe Konzentrationen von Migranten vor allem in der Innenstadt und den Stadtvierteln Hardt und Oststadt. Die Stadt Schwäbisch Gmünd unterstützt die Entwicklung dieser Stadtteile durch die Einrichtung und Finanzierung von Stadtteilzentren. Diese bieten den Rahmen für vielfältige Angebote, Aktivitäten und Projekte, fördern die Selbstorganisation der Einwohner und bilden wichtige Verbindungsstellen zur Stadtverwal-

tung. In diesen Stadteilen sind im vergangenen Jahrzehnt Erfahrungen gemacht worden (Engagement- und Beteiligungsmodelle, Öffnung und Vernetzung der Bildungseinrichtungen, Integration und Teilhabe von Migrantinnen, interkulturelles Zusammenleben), die besondere Potenziale für eine zukunftsorientierte Politik bieten. Die Verzahnung von Konzepten und Strategien der Stadtentwicklung, der Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik, wie sie in Schwäbisch Gmünd in erfolversprechender Weise erprobt und umgesetzt wird, ist ein Modell, das beispielhaft zeigt, welche Chancen in einem koordinierten, ressortübergreifenden Vorgehen für die Zukunftssicherung von Klein- und Mittelstädten liegen.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat Ergebnisse des Projekts in ihren Arbeits- und Evaluationsprozess zur Weiterentwicklung des Integrationskonzepts aus dem Jahre 2009 einfließen lassen. Am 20. April 2013 wurden im Rahmen der 3. Gmünder Integrationskonferenz Ergebnisse der Erhebungen vor Ort sowie Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationsarbeit präsentiert.¹⁶⁶ Einige Anregungen und Empfehlungen aus dem Projekt wurden bereits durch die Bildung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Zuwanderung“ in der Stadtverwaltung unter Vorsitz des Oberbürgermeisters aufgegriffen.

Das bürgerschaftliche Engagement, insbesondere von Migrantinnen und Migranten, bildete einen weiteren Schwerpunkt in der Begleitung der Kommune. In der Stadt Schwäbisch Gmünd fand eines von vier lokalen Gesprächsforen statt, die das Forschungs- und Entwicklungsteam „Engagement in einer Gesellschaft der Vielen“ im Rahmen einer beteiligungsorientierten Erarbeitung einer neuen Engagementstrategie der Entwicklung durchgeführt hat.¹⁶⁷ Das Institut DESI hat an dem Forum teilgenommen und das Thema im Rahmen eigener Gesprächsrunden zur Rolle des freiwilligen Engagements im Modellvorhaben „Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ in einer stärker sozialräumlichen Perspektive vertieft.

In Stadt und Landkreis haben die interkulturelle Öffnung der Institutionen sowie die Einsicht in deren Nutzen wichtige Impulse durch das Projekt erfahren. So wurde ein Beschluss gefasst, in der Kreisverwaltung künftig verbindliche interkulturelle Schulungen für die Auszubildenden und Anwärter im öffentlichen Dienst durchzuführen. Ein Prozess der interkulturellen Öffnung wurde auch im Kreiskrankenhaus Aalen gestartet, wo Dolmetscher eingesetzt werden und multireligiöse Gebetsräume eingerichtet wurden. Des Weiteren konnten im Rahmen des interkulturellen Coachingverfahrens insbesondere im Bereich des Personalmanagements wichtige Neuerungen zur interkulturellen Ausrichtung dieses Verwaltungsbereiches entwickelt und auch schon umgesetzt werden. Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt lag in einer flächendeckenden Sensibilisierung der Verwaltungsbelegschaft auf strategischer Ebene: Auf der jährlich stattfindenden Führungskräfteveranstaltung wurden alle anwesenden Führungskräfte für die Themen interkulturelle Kompetenz und interkulturelle Öffnung sensibilisiert. Zur Weiterführung der interkulturellen Sensibilisierung auf unterschiedlichen Arbeitsebenen wurden zudem Mittel beim Land beantragt.

Hansestadt Stendal, Landkreis Stendal (Sachsen-Anhalt)

Die Hansestadt Stendal ist mit 41.000 Einwohnern die größte Stadt des Landkreises Stendal. Der Landkreis Stendal ist eine ländlich geprägte Region im Norden Sachsen-Anhalts. Mit rund 119.000 Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von 50 Einwohnern je km² ist er einer der am dünnsten besiedelten Landkreise Deutschlands. Von allen Projektkommunen ist der demografi-

¹⁶⁶ <http://remszeitung.de/2013/4/10/dritte-gmuender-integrationskonferenz>.

¹⁶⁷ Die Ergebnisse und die Bewertung des Beteiligungsprozesses sind inzwischen veröffentlicht worden: Engagementstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu Engagementräumen entwickeln, siehe <http://www.zze-freiburg.de/assets/pdf/Engagementstrategie-Baden-Wuerttemberg.pdf>.

sche Wandel im Landkreis Stendal aufgrund der Lage in den östlichen Bundesländern am stärksten ausgeprägt. Eine hohe Arbeitslosenquote bedingt die Abwanderung gut ausgebildeter Menschen. Im Jahr 2011/2012 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Stendal 15,8 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote im Mai 2014 bei insgesamt 12,7 Prozent und die der Ausländer bei 28,6 Prozent, die damit die höchste im Vergleich der Projektkommunen ist.

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 bei 4,5 Prozent.¹⁶⁸ Die wichtigsten Herkunftsländer sind Vietnam, Serbien-Montenegro, China, die Russische Föderation sowie Polen.¹⁶⁹ 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 Stadtumbauprogramm Ost und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Im Landkreis Stendal liegt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bei geringen 2,4 Prozent.

Integrationspolitische Arbeitsstrukturen

Im Landkreis existiert seit 2000 ein Netzwerk zur Integration von Migrantinnen und Migranten, das seinerzeit 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 wird vom Integrationskoordinator des Landkreises Stendal geleitet und 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 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 (zum Beispiel Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, Unternehmen der Altenpflege und -hilfe). Angestrebt wird ein breiter Öffnungsprozess in den verschiedenen Bereichen des Gemeinwesens.

¹⁶⁸ Zensus 2011.

¹⁶⁹ Eigenangabe der Stadt aus dem Jahr 2012.

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.

Potenziale der Integration und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

In Stendal wurden im letzten Jahrzehnt Strukturen einer erkennbaren systematischen Integrationsarbeit gelegt. Das Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten hat über ein Jahrzehnt hinweg eine gute Stabilität gezeigt, die durch eine professionelle Moderation unterstützt wurde. Dadurch wurde eine gute Vernetzung der Akteure im sozialen sowie im Bildungsbereich bewirkt. Positiv hervorzuheben ist dabei auch die konstruktive und pragmatische Kooperation von Stadt und Landkreis, die eine kontinuierliche Finanzierung der professionell begleiteten Netzwerkarbeit ermöglicht hat. Allerdings ist die kommunale Integrationsarbeit noch stark auf die Koordination der Netzwerkarbeit zugespielt und wird bislang nicht als Querschnittsaufgabe der Verwaltung verstanden.

Die Integration in den Arbeitsmarkt und die mittel- und langfristige Fachkräfteentwicklung in der Region bilden in Stendal wichtige Themen. In der regionalen Wirtschaftsförderung besteht daher ein hohes Interesse daran, die beruflichen Potenziale von bereits ansässigen Migranten effektiv auszuschöpfen. Dies schließt auch ein grundsätzliches Interesse an künftiger Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften ein. Verschiedene Akteure in Stadt und Landkreis bemühen sich daher, passgenaue berufliche Qualifizierungen für Migranten bereitzustellen. Hervorzuheben sind hier beispielsweise der im September 2012 angestoßene Dialog zur Verbesserung der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Stendal, aber auch zielgruppenorientierte Qualifizierungsmaßnahmen wie „Yes You Can“ des regionalen DRK-Verbandes. Insbesondere das Jobcenter nimmt hier eine aktive Rolle ein. Zugleich wurde in den Gesprächen vor Ort immer wieder darauf hingewiesen, dass es sehr schwierig sei, die Klein- und Mittelbetriebe in der Region für die Bedarfe einer regionalen Fachkräfteentwicklung zu sensibilisieren und hierfür insbesondere die Potenziale von Migranten in den Blick zu nehmen. Kommunale Impulse für eine Ausweitung von interkultureller Öffnung und die Implementierung von Diversity-Strategien auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen könnten hier hilfreich sein. So wurde vom Integrationskoordinator in Kooperation mit der ARGE und dem Jobcenter eine Broschüre zu Rahmenbedingungen für die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte erarbeitet, die den kommunalen Unternehmen als Information dienen soll.

In den Kitas und Schulen in den Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil wird eine engagierte pädagogische Arbeit geleistet, die darauf ausgerichtet ist, soziale Benachteiligungen der Kinder auszugleichen. Dazu zählen Sprachförderkonzepte, Bemühungen zu einer verstärkten Einbeziehung der Eltern sowie Fortbildungspläne für die Kollegien. Die Potenziale von Kindern und Jugendlichen konsequent zu stärken, ist mit Blick auf die demografische Entwicklung eine substanzielle Frage der Zukunftsfähigkeit der Kommune insgesamt. Eine sichtbare Kinder- und Familienfreundlichkeit der Stadt ist ein Standortfaktor, der künftig im demografischen Wandel entscheidend sein kann. Die Schaffung einer positiven Anerkennungs- und Willkommenskultur für Zugewanderte wurde in verschiedenen Gesprächszusammenhängen thematisiert. Ein klares Interesse

an einer solchen Ausgestaltung wurde mit Blick auf die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung und dem damit verbundenen Fachkräftebedarf formuliert. Ein großer Handlungsbedarf existiert hier bei den kleinen und mittleren Unternehmen in der Region. Auch eine gezielte Kinder- und Familienfreundlichkeit ist als ein wesentlicher Baustein von kommunaler Willkommenskultur zu betrachten.

Integrationspolitische Schwerpunkte im Forschungs-Praxis-Projekt

Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts hat das Institut DESI in Absprache mit der Stadtverwaltung Stendal und mit Unterstützung mehrerer Netzwerkpartner (Deutsches Rotes Kreuz, Jugendmigrationsdienst, Volkshochschule, Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber) Gespräche mit Migrantinnen und Migranten zum Leben in der Stadt und zu ihren Erfahrungen mit kommunalen Einrichtungen und Angeboten durchgeführt. Im Rahmen ihrer Bemühungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationsangebote und zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung ist die Stadt sehr an den Erfahrungen, Sichtweisen und Wünschen von Menschen mit Migrationshintergrund interessiert. Zu den wichtigsten Ergebnissen gehören eine relativ hohe Zufriedenheit mit dem Leben in Stadt und Landkreis Stendal, aber auch Schwierigkeiten mit der Mobilität in kleineren Städten und Gemeinden, dem Arbeitsmarktzugang in einer strukturschwachen Region und eine verbreitete Unzufriedenheit mit der Kundenorientierung in einigen kommunalen Ämtern und Behörden. Gewünscht wurden von den Befragten vor allem mehr Angebote der Sprachförderung, eine Erleichterung des Zugangs zu den Integrationskursen für Asylbewerber und Flüchtlinge sowie eine Förderung der Initiativen und Vereine von Migrantinnen und Migranten. Erste Ergebnisse der Befragungen, insbesondere zu Diskriminierungserfahrungen im Bildungsbereich, wurden im Sommer 2013 mit Mitgliedern der Stendaler Migranteninitiative diskutiert.

Das Forschungs-Praxis-Projekt hat zur Förderung von Diskussionen im Integrationsnetzwerk von Stadt und Landkreis sowie in der Stendaler Migranteninitiative beigetragen. Unterstützt wurde die Diskussion im Integrationsnetzwerk zudem durch einen Impulsvortrag zu den Integrationspotenzialen in Stendal durch die Schader-Stiftung im Rahmen des Fachtreffens zur Umsetzung des Rahmenplans für die Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal am 13. Februar 2013. Es hat zudem durch Gespräche im Johanniter-Krankenhaus Stendal-Genthin, im Ministerium für Inneres und Sport sowie mit der Integrationsbeauftragten der Landesregierung zur Sensibilisierung der Landesverwaltung für Schwierigkeiten der Gewinnung und Bindung von Fachkräften im Gesundheitsbereich beigetragen. Die Vertiefung der Projektarbeit in Stendal wurde allerdings durch einen Wechsel der Koordinatorenstelle für Integration von der Stadt auf den Landkreis sowie durch einen Personalwechsel etwas erschwert. Am 1. Juli 2013 hat dann der neue Integrationskoordinator des Landkreises Stendal seine Arbeit aufgenommen und die Projektarbeit seitdem begleitet. Im Rahmen des interkulturellen Coachingverfahrens konnten einige erste Ideen zur Verbesserung der Willkommenskultur entwickelt werden.

Projektbeteiligte

Projektträger

Schader-Stiftung, Darmstadt

Projektteam

Sabine Süß, Vorsitzende des Vorstands, Projektleitung bis Dezember 2012

Gudrun Kirchhoff, Projektkoordination/Projektleitung seit Januar 2013

Claudia Pinella Bolte, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Aleksandra Ilic

Simone Munding

Fachliche Begleitung

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Begleitforschung

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

Dr. Frank Gesemann (Gesamtprojektleitung), Dr. Jutta Aumüller

Beratung und Coaching

imap GmbH Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung

Bülent Arslan (Projektleitung imap), Derya Can

Mitglieder des Projektbeirates

Dr. Esmâ Cakir-Ceylan, Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland

Nicole Graf, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Stefan Hank, Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, seit 2013 Dr. Doris Dickel und Malti Taneja

Prof. Dr. Karl-Dieter Keim, ehemals Direktor des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung IRS

Ulrich Mohn, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Nesrin Odabasi, Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat

Prof. Dr. Stefanie Rathje, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Dr. Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag

Michael Rosenbach, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

Bettina Schattat, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Wiebke Schindel, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

Ralf Wolkenhauer, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Förderung

Europäischer Integrationsfonds

Bundesministerium des Innern

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

Ansprechpartnerinnen und -partner in den Projektkommunen

Landkreis Bad Kissingen

Amt für Kommunale Jugendarbeit – Martin Pfeuffer

Stadt Bad Kissingen

Referat für Jugend, Familie, Soziales – David Rybak

Landkreis Celle

Ordnungsamt - Integration und Migration – Ulrike Brinken

Stadt Bergen

Fachdienst Interner Service – Karen Schledermann

Landkreis Göttingen

Hauptamt / Integrationsbeauftragter – Isa Sandiraz

Stadt Hann. Münden

Städtischer Rechtsdirektor – Volker Ludwig

Kreis Höxter

Kommunales Integrationszentrum – Sandra Zengerling

Stadt Höxter

Familienbüro – Brigitte Husemann

Main-Kinzig-Kreis

Sozialamt / Integrationsbüro – Klaus Pichl und Anna Seipel

Stadt Schlüchtern

Magistrat der Stadt Schlüchtern – Kerstin Baier-Hildebrand

Jugendbüro und Familienzentrum „Check-In“ – Andrea Lindner

Ostalbkreis

Geschäftsbereich Integration und Versorgung – Hans-Michael Betz und Andrea Daniel

Stadt Schwäbisch Gmünd

Amt für Familie und Soziales – Hermann Gaugele

Landkreis Stendal

Integrationskoordinator – Björn Malycha

Hansestadt Stendal

Büro des Oberbürgermeisters – Liane Bischoff bis 2013, Klaus Ortmann

Literatur

Affolderbach, Martin/Geisler, Ralf 2007: Die Yeziden. Berlin: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen.

AGABY/LBE Bayern 2013: Gemeinsam engagiert – Bürgerschaftliches Engagement im Bereich Integration. Projektdokumentation. Nürnberg: AGABY Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migrantinnen- und Integrationsbeiräte Bayerns/LBE Bayern Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement Bayern.

Alisch, Monika 2011: Potenziale der Integration – Integration der Potenziale: Eine Zusammenfassung für die politische/fachliche Praxis. In: Alisch, Monika/May, Michael (Hrsg.): Integrationspotenziale in kleinen Städten. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 211-230.

Alisch, Monika/May, Michael (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessenorientierungen von Zuwanderern. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich.

Allianz Fachkräfte für Mainfranken 2012: Gemeinsame Zielvereinbarungen zur Sicherung der Fachkräfte in Mainfranken. Internet: www.wuerzburg.ihk.de/fileadmin/user_upload/pdf/Ausbildung/fachkraefteberatung/Allianz_Fachkraefte_fuer_Mainfranken.pdf

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.

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011: Willkommenskultur und Anerkennungskultur. Nürnberg. Internet: www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110519-nuernberger-tageintegration-willkommenskultur.html

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012: Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

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.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2012a: Raumordnungsbericht 2012. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2012b: Raumordnungsprognose 2030. Bevölkerung, private Haushalte, Erwerbspersonen. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2012c: Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] 2012d: Lebenslagen – Lebensrisiken. Atlas zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

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, Birgit 2010: Bildungsaspirationen von Migranten. Determinanten und Umsetzung in Bildungsergebnisse. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).

- 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.
- 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.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2012: Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2013: Stadt – Land – Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel. 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.
- Blumenthal, Julia von 2009: Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin.
- BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014: Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin: BMBF.
- 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.
- 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.
- Boos-Nünning, Ursula 2011: Migrationsfamilien als Partner von Erziehung und Bildung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 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.
- Breuer, Christoph/Feiler, Swenja (2014): Sportvereine in Deutschland. Sportentwicklungsbericht 2013/2014. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln: Deutsche Sporthochschule Köln. Internet: http://www.dosb.de/fileadmin/fm-dosb/arbeitsfelder/wiss-ges/Dateien/2014/Siegel-Bundesbericht_SEB13_final.pdf
- 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 Landkreistag 2014: Interkulturelle Öffnung in der Landkreisverwaltung. Berlin: Pressestelle des DLT.
- 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.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007: Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2009: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunaler Bildungslandschaften. Berlin. Internet: 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.

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.

Fachkräfteallianz Ostwürttemberg 2012: Vereinbarung Fachkräfteallianz Ostwürttemberg. Fakten – Handlungsfelder – Partner. Internet: www.fachkraefte-ostwuerttemberg.de/Fachkraefteallianz_OWUE.pdf

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.

Gemende, Marion/Schröer, Wolfgang/Sting, Stephan 1999: Pädagogische und sozialpädagogische Zugänge zur Interkulturalität. In: Dies. (Hrsg.), Zwischen den Kulturen. Weinheim: Juventa, S. 7-36.

Gensicke, Thomas/Geiss, Sabine 2010: Hauptbericht des Freiwilligen surveys 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. Internet: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2013/10/NL22_Evaluation_PROTECT.pdf.

Gesemann, Frank 2013c: Wohnen und Integration. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Integrationsland Deutschland. Begriffe – Fakten – Kontroversen. Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 152-154.

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 2014a: Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Ländern. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland 2014b: Politische Integration von Migrantinnen und Migranten im Ländervergleich. Ergebnisse einer Befragung der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration [in Vorbereitung].
- Gesemann, Frank/Roth, Roland 2014c: Engagement im Quartier. Der Beitrag von bürgerlichem Engagement zur Förderung von Bildung und Integration in sozial benachteiligten Stadtteilen. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- 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.
- Glasl, Friedrich et al. 2005: Professionelle Prozessberatung. Bern: Freies Geistesleben.
- Große Star mann, Carsten/Klug, Petra 2013: Nutzen und Grenzen einer Gemeindetypisierung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Stadt – Land – Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 8-11.
- 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.
- 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).
- Heckmann, Friedrich 2012: Willkommenskultur was ist das, und wie kann sie entstehen und entwickelt werden? Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms).
- Henkel, Gerhard 1995: Der Ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland. Stuttgart: B.G. Teubner.
- Henkes, Christian 2008: Integrationspolitik in den Bundesländern? In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113-135.
- 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/Schwieger, 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.
- Hunger, Uwe/Thränhardt, Dietrich 2006: Der Bildungserfolg von Einwandererkindern in den westdeutschen Bundesländern. Diskrepanzen zwischen der PISA-Studie und den offiziellen Schulstatistiken. In: Georg Auernheimer (Hrsg.): Schiefen im Bildungssystem. Die Benachteiligung der Migrantenkinder. Opladen: Leske + Budrich, 2. Aufl. 2006, S. 51-67.
- 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=oFDD4944C794635D109585691325AA65.repl2.
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hann. Münden 2008: Auf zu neuen Ufern. Northeim, Göttingen: Planungsgruppe Lange Puche/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.
- 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.
- 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/Frese, Hans-Ludwig/Satilmis, Ayla/Seibert, Tina 2011: Interreligiöse und interkulturelle Dialoge mit MuslimInnen in Deutschland. Eine quantitative und qualitative Studie. Bremen: Universität Bremen.
- Klinkhammer, Gritt/Satilmis, Ayla 2007: Kriterien und Standards der interreligiösen und interkulturellen Kommunikation. Eine Evaluation des Dialogs mit dem Islam. Bremen.
- Köppen, Bernhard/Gans, Paul/Milewski, Nadja/Swiaczny, Frank (Hrsg.) 2012: Internationalisierung: Die unterschätzte Komponente des demographischen Wandels in Deutschland? Norderstedt: Book on Demands.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld: W. Bertelsmann.

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.

Kreichauf, 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.

Kreis Höxter 2013: Kommunales Integrationszentrum Kreis Höxter 2013: Integrationskonzept für den Kreis Höxter. Internet: https://www.kreis-hoexter.de/media/downloads/KI_Konzept.pdf.

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.gew-bildungsmarkt.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.

Landkreis Göttingen 2011: Integrationsbericht des Landkreises Göttingen. Göttingen. Internet: www.landkreis-goettingen.de/pics/medien/1_1319791537/Integrationsbericht_2011.pdf.

Landkreis Göttingen 2014: Integrationskonzept für den Landkreis Göttingen. Internet: http://www.landkreis-goettingen.de/pics/medien/1_1395231624/Integrationskonzept_2014.pdf.

Landkreis Stendal 2011: Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten. Internet: 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.

Lämmermann, Falk 2013: „Einbürgerungspolitik“ – Spielräume auf Landesebene. In: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Solidarität. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012. Baden-Baden: Nomos, S. 420-431.

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.

MASFFS Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren 2014a: Engagementstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln. Ergebnisse des Beteiligungsprozesses und Bewertung. Stuttgart: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren.

MASFFS Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren 2014b: Engagementstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln. Umsetzungsschritte der Landesregierung. Stuttgart: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren.

Maretzke, Steffen 2012: Entwicklungstendenzen und Perspektiven strukturschwacher ländlicher Regionen im Strukturwandel. Präsentation im Rahmen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Bonn: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Internet: <http://neu.integrationspotenziale.de/wp-content/uploads/2012/04/Pr%C3%A4sentation-Dr.-Steffen-Maretzke-BBSR-Entwicklungstendenzen-und-Perspektiven-strukturschwacher-l%C3%A4ndlicher-Regionen-im-Strukturwandel.pdf>.

Merx, Andreas 2013: Von Integration zu Vielfalt. Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis. Dokumentation. Stuttgart: Fritz-Erler-Forum Baden-Württemberg.

Merx, Andreas/Ruster, Jakob/Szukitsch, Yvonne 2013: Willkommenskultur (und Anerkennungskultur). Hintergrund, Diskussion und Handlungsempfehlungen. München: IQ – Fachstelle Diversity Management.

Mose, Ingo/Nischwitz, Guido 2009: Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Müller, Andreas 2013: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Nadler, Robert/Kriszan, Michael/Nienaber, Birte/Frys, Wioletta 2012: Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen: die Fallbeispiele Ost-sachsen und Saarland. In: Europa Regional, 18/2-3, S. 107-121.

Nagel, Alexander-Kenneth (Hrsg.) 2013: Diesseits der Parallelgesellschaft. Neuere Studien zu religiösen Migranten-gemeinden in Deutschland. Bielefeld: transcript.

OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2006: Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. Paris.

Pavkovic, Gari 2012: Diversität als Störung des Gewohnten: Erfahrungen aus der Landeshauptstadt Stuttgart. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 1, S. 74-82.

Plessentin, Ulf/Schultz, Susanne 2013: Handreichung zu religions- und konfessionsübergreifenden Foren als Instrument der Integrationsförderung. Ergebnisse aus dem Projekt „REKORD“. Nürnberg: Internationale Organisation für Migration.

Rathje, Stefanie 2012: Was ist Interkulturelle Kompetenz und Interkulturelle Öffnung? Präsentation. Internet: <http://neu.integrationspotenziale.de/wp-content/uploads/2012/04/Pr%C3%A4sentation-Prof.-Stefanie-Rathje-Hochschule-Berlin.pdf>.

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.

Relikowski, Ilona/Yilmaz, Erbil/Blossfeldt, Hans-Peter 2012: Wie lassen sich die hohen Bildungsaspirationen von Migranten erklären? Eine Mixed-Methods-Studie zur Rolle von strukturellen Aufstiegschancen und individueller Bildungserfahrung. In: Rolf Becker/Heike Solga (Hrsg.): Soziologische Bildungsforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 52. Wiesbaden: Springer VS, S. 111-136.

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.

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 Migrantenorganisationen. 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.

Roth, Roland 2014: Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland: Herausforderungen und Lösungsansätze. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 295-351.

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.

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.

Schader-Stiftung (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt: Schader-Stiftung.

Schader-Stiftung (Hrsg.) 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>.

Schader-Stiftung (Hrsg.) 2013, Verfasser: Gesemann, Frank/Aumüller, Jutta: Potenzialbericht. Erste Ergebnisse der Erhebungen vor Ort. Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Darmstadt.

Schein, Edgar H. 2000: Prozessberatung für die Organisation der Zukunft. Köln: EHP.

Scherr, Albert 2014: Betriebliche Diskriminierung. WISO direkt, Januar 2014. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schirmer, Martin et al. 2009: Soziale Stadt Bad Kissingen. Abschlussbericht Integriertes Handlungskonzept. Veitshöchheim.

Schlömer, Claus 2012: Raumordnungsprognose 2030: Bevölkerung, private Haushalte, Erwerbspersonen. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Schmid, Hansjörg/Almila Akca, Ayse/Barwig, Klaus 2008: Gesellschaft gemeinsam gestalten. Islamische Vereinigungen als Partner in Baden-Württemberg. Heidelberg: Nomos.

Schneider, Jan/Yemane, Ruta/Weinmann, Martin 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Schröder, Susanne 2012: Baustelle Elternarbeit. Eine Bestandsaufnahme der Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

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.

Schröer, Hubertus /Handschuck, Sabine 2012: Interkulturelle Orientierung und Öffnung. Theoretische Grundlagen und 50 Aktivitäten zur Umsetzung. Augsburg: ZIEL.

- 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.
- Simon, Hermann 2012: Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia: Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer. Frankfurt / New York.
- 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.
- Stadt Bad Kissingen 2009: Satzung für den Integrationsbeirat der Stadt Bad Kissingen vom 7. Mai 2009. Bad Kissingen. Internet: www.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.
- 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.
- Stadt Schwäbisch Gmünd 2008: Integrationsbericht 2008. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien. Internet: 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.
- 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.
- 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.
- Stadt Schwäbisch Gmünd 2011: Integrationsbericht 2010. Internet: 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.
- Student, Dietmar 2013: Deutsche Kliniken werben an: Frau Doktor kommt aus Griechenland, Spiegel Online, 03.01.2013. Internet: <http://www.spiegel.de/karriere/berufsstart/immigration-einwanderungswelle-erreicht-deutsche-kliniken-a-873826.html>
- SVR Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.
- SVR Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011a: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 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_08_2011.pdf.
- SVR Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012a: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 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.
- Taylor, Charles 1997: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Frankfurt am Main: Fischer.
- Terkessidis, Mark 2010: Interkultur. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich 2012: Zur Bedeutung der Länder im Konzept einer nachhaltigen Integrationspolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Internet: www.fes.de/wiso/pdf/vortrag_thraenhardt_12-03-10.pdf.
- TNS Emnid 2012: Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Vanderheiden, Elisabeth/Mayer, Claude-Hélène 2014: Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practice, Tools. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) 2005: Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Vogelgesang, Waldemar 2008: Jugendliche Aussiedler. Zwischen Entwurzelung, Ausgrenzung und Integration. Weinheim/München: Juventa.
- Vollmer, Julia/Scheebaum, Roland 2013: Demographische Entwicklungen bis 2030. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Stadt – Land – Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 12-15.
- 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, Lothar (Hrsg.) 2013: Russlanddeutsche Migration und evangelische Kirchen. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- 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.
- Wilmes, Maren 2013: Kommunaler Umgang mit Menschen ohne Papiere. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 47, S. 33-39.

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.

Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian 2013: (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

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]

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Daten und Informationen der Raumbearbeitung unter www.raumbeobachtung.de.

Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune, Informationssystem und Webportal unter www.wegweiser-kommune.de.

Demografieportal des Bundes und der Länder unter www.demografie-portal.de/DE/Home/home_node.html.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Daten des Statistikportals auf Kreisebene unter www.statistik-portal.de/Statistik-Portal.